



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO
FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS E SEUS
EFEITOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: UM
ESTUDO EM MUNICÍPIOS CATARINENSES**

RUTE DA SILVA

FLORIANÓPOLIS
2009

RUTE DA SILVA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE
NOVE ANOS E SEUS EFEITOS PARA A EDUCAÇÃO
INFANTIL: UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS
CATARINENSES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Roselane de Fátima Campos

FLORIANÓPOLIS
2009

A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS E SEUS EFEITOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS CATARINENSES

Dissertação submetida ao Colegiado do Curso de
Mestrado em Educação do Centro de Ciências da
Educação em cumprimento parcial para a obtenção do
título de Mestre em Educação

Aprovada pela comissão examinadora em 31/07/2009

Florianópolis, 31 de julho de 2009.

Prof.^a Dr.^a Roselane de Fátima Campos
(PPGE/UFSC – Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Rosânia Campos
(PPGE/UNISUL - Examinadora)

Prof.^a Dr.^a Eloisa Acires Candal Rocha
(PPGE/UFSC - Examinadora)

Prof.^a Dr.^a Jodete Bayer Gomes Fullgraf
(CED/ NDI/UFSC – Suplente)

RUTE DA SILVA

FLORIANÓPOLIS/SANTA CATARINA/JULHO/2009

A João Mário Martins,
meu companheiro, pela presença amorosa, solidária e constante,
juntos partilhamos alegrias, urgências, esperanças e utopias.
Com você dividi cada vitória e desafio deste período. Sem o seu amor
e incentivo, teria sido muito mais difícil chegar até aqui.
Para mim você é e sempre será um exemplo a ser seguido em todos os
aspectos da vida. Obrigada por tudo! Te amo muito!!!

AGRADECIMENTOS

A trajetória realizada na elaboração deste trabalho não se constitui meramente numa tarefa. Foi um encontro com pessoas que comigo se comprometeram, transmitindo força, energia, carinho, amizade e respeito. Dessa forma, expresso aqui minha admiração e gratidão...

À Prof.^a Dr.^a Roselane Fátima Campos, pelo constante apoio neste percurso, motivando e apontando caminhos, através de suas valiosas contribuições, a mim cabe neste momento socializar minha eterna gratidão. Agradeço por todos os subsídios, pelo estímulo, pelos conhecimentos e questionamentos que me propiciaram o crescimento no processo de construção desta pesquisa.

À Prof.^a Dr.^a Eloísa Acires Candal Rocha, que desde o início tem acompanhado e contribuído imensamente com os meus estudos sobre a infância e as crianças. Com sua delicadeza e tolerância pude perceber-me como pessoa capaz de fomentar meu sonho e transformar-se em ato. Por sua confiança, paciência, carinho e todas as demais atitudes e palavras que contribuíram com minha trajetória acadêmica e profissional.

À Prof.^a Dr.^a Maria Célia Marcondes de Moraes, minha grande incentivadora, pessoa iluminada, que me inseriu no mundo das pesquisas e dos conhecimentos científicos, sempre em busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Estejas onde estiver, nunca te esquecerei e, por a toda minha caminhada pessoal, profissional e científica, seguirei teus exemplos e princípios do bem (*in memoriam*).

Aos meus pais, Zulmar Luiz da Silva e Maria Zenilda Besen da Silva, pelo apoio incondicional em todos os momentos, dedicando-me suas alegrias, ensinando-me o amor, a bondade, o carinho e o respeito, desde a minha pequena infância, mesmo sem dispor de creche e pré-escola para poder compartilharem de meu cuidado e minha educação.

Ao Prof. Dr. Josué, pelas suas valiosas contribuições, sempre valorizando nossos conhecimentos e acreditando em nossas possibilidades de avanço. Com seu abraço apertado nos transmite segurança e paz para seguirmos nossa jornada.

Às Prof.^{as} Dr.^{as} Eneida Oto Shiroma e Rosânia Campos, pelas contribuições preciosas nos primeiros passos desta pesquisa, sugestões e problematizações que contribuíram para ampliar as reflexões sobre o trabalho.

À querida Monica Feitosa de Carvalho Pedrozo Gonçalves, minha grande amiga, parceira das minhas alegrias e tristezas, é um privilégio ter conhecido você e fazer parte da

sua vida. Obrigada por compreender minhas ausências ao longo de nossa sincera e bela amizade. Eu me sinto feliz e motivada em saber que profissionais como você fazem parte da área da educação.

Aos meus avós João Luiz da Silva, Inês Camila da Silva e Pedro Bertoldo Besen, que foram sempre extremamente presentes, não poupando esforços para que eu tivesse uma infância muito feliz (*in memoriam*).

À vovó Rainildes Neckel Besen, minha grande mestre, que cuidou e educou de suas sete crianças em sua difícil vida no campo, hoje, infelizmente com sua pouca lucidez, ainda esboça um carinhoso sorriso, mostrando-se extremamente feliz com a minha companhia.

À Renata da Silva e ao Ricardo Santana, cujo existir sempre me instigou à busca por ser uma pessoa melhor, me apoiando nas dificuldades e presentes em minhas vitórias. Com sua alegria e seu amor pela vida me proporcionaram conhecer um pouco mais deste Brasil e acreditar na possibilidade de vivermos em um país mais justo e melhor. Sinto imensa saudade dos nossos diálogos políticos, risadas e boas conversas. Amo vocês, uai!!!

À Sophia Neckel Besen Santana, minha princesa que veio ao mundo nos trazer alegria, paz, és a nossa pequena notável.

À Rose Elaine de Liz Waltrick, que muito partilhou deste momento ímpar de minha vida, me oferecendo amizade, companheirismo, subsídios, compartilhando preocupações e momentos de alegria.

Aos meus amigos todos, por terem me compreendido e estimulado nos momentos mais difíceis.

A todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos, que desde a mais tenra idade carecem de uma educação pública, gratuita e de qualidade. Proporcionaram-me, acima de tudo, a motivação necessária para o desenvolvimento desta pesquisa.

A todos os professores deste país, que, mesmo sob condições adversas, aprofundam seus estudos e desenvolvem sua prática educando contra a barbárie, acreditando que o futuro pode mudar os rumos daquilo que parecia inevitável.

Aos professores Marlene de Souza Dozol, João Josué da Silva, Rosalba Maria Cardoso Garcia, Maria Helena Michels, Jucirema Quinteiro e Paulo Sérgio Tumolo, que me possibilitaram questionamentos, reflexões, ampliando meus horizontes e minha visão de mundo.

Aos professores e colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisa da Educação na Pequena Infância (NUPEIN), pelas importantes contribuições teóricas e metodológicas, pelo valioso

convívio e conhecimentos que puderam me oferecer ao longo de minha jornada acadêmica e profissional.

À Dalânea Cristina Flor e Jodete Bayer Gomes Fulgraff, pelo carinho, apoio e atenção dispensados.

A toda a equipe de profissionais do Núcleo de Desenvolvimento Infantil da UFSC, que não poupam esforços para oferecer uma educação de qualidade a todas as crianças, reconhecendo-as sempre como ser social e sujeitos de direitos.

Às secretarias municipais de educação das cidades de Joinville, Florianópolis, Blumenau, Palhoça, Tubarão, Indaial, Santo Amaro da Imperatriz, Bom Retiro e Rio Fortuna, pelo apoio, colaboração e disponibilidade em partilhar dados e informações importantes no que tange à organização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, sem as quais muitas dessas realidades não teriam sido desveladas.

E a todos aqueles que contribuíram com o meu percurso e, de uma forma ou de outra, colaboraram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo investigar a implementação do Ensino Fundamental de nove anos em Santa Catarina, analisando também seus possíveis efeitos na Educação Infantil. Para a compreensão desse processo, utilizamo-nos do referencial analítico do “ciclo de políticas” proposto por Stephen Ball e Richard Bowe. Com base nesses autores, procuramos analisar a política do Ensino Fundamental de nove anos em seus “contextos de influência, produção de texto, prática e efeitos”. A pesquisa que ora apresentamos foi desenvolvida a partir de três etapas: a) levantamento bibliográfico e documental, incluindo-se, neste último, documentos produzidos pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação, além de outros documentos de lei; b) realização de um estudo piloto para definição e refinamento dos procedimentos para coleta de dados; e c) realização da pesquisa de campo propriamente dita. A pesquisa de campo foi realizada em nove municípios do estado que já haviam ampliado o Ensino Fundamental para nove anos, os quais foram selecionados a partir dos seguintes critérios: tamanho populacional (grande, médio e pequeno porte), número de matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e índice de desenvolvimento da educação. A coleta de dados foi realizada por meio de questionários, complementados em algumas situações por visitas e entrevistas com técnicos das secretarias municipais de educação. Como resultado do trabalho, pode-se afirmar que uma diversidade de estratégias, tanto administrativas como pedagógicas, vem sendo adotada pelos municípios para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos. No que tange à Educação Infantil, observamos alguns efeitos, dentre os quais destacamos: ampliação pouco significativa das vagas, antecipação da escolarização das crianças com a inclusão daquelas ainda com cinco anos de idade, incipiente articulação entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e ausência de garantias do caráter de não retenção às crianças matriculadas nas classes de primeiro ano do Ensino Fundamental. Por mais que se constitua como medida de justiça social, o Ensino Fundamental de nove anos é uma política focalizada que guarda potencialidades, mas também pode contemplar, dessa forma, efeitos não desejáveis às crianças de 0 a 5 anos, que, por direito, estão incorporadas à Educação Infantil.

Palavras-chaves: Ensino Fundamental de nove anos; Educação Infantil; articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental.

ABSTRACT

The objective of the present study is to investigate the implementation of nine years of Elementary Education in the state of Santa Catarina, Brazil, as well as analyzing its possible effects upon basic education. In order to better comprehend this process, we utilized Stephen Ball and Richard Bowe's analytical reference, the "policy cycle". Based upon their proposal, we seek to analyze the basic educational policy of nine elementary years and its "influence contexts, text production, practice, and effects". The research that we present here was developed in three stages: a) bibliographic and documental analysis, including documents produced by the Brazilian Ministry of Education and the Brazilian National Education Council, as well as other legal documents; b) carrying out a pilot study in order to define and refine procedures to be used in data collection; and c) carrying out the field research as outlined. The field research was applied in nine municipalities of the state which had already amplified their basic education curriculum to nine years, selected under the following criteria: population (large, medium, and small), number of enrollments in Elementary Education, and educational development index. Data was collected via questionnaires, complemented in some cases with visits and interviews with municipal education professionals. Through the results of this study, one can confirm that diverse strategies, both administrative and educational, have been adopted by the municipalities involved in implementing nine years of Elementary Education in Brazil. In what concerns elementary education, we observed several effects, of which the following are highlighted: a less than significant increase in enrollment opportunities, premature schooling among children who are included in formal elementary education at five years old, incipient articulation between Elementary Education and basic education, and the absence of guarantees of the non-retention character of children enrolled in first grade classes of basic education. For as much as this measurement is constituted as a means for social justice, nine year elementary education in Brazil is a focused policy which offers potential, but may also contemplate undesirable effects upon Brazilian children aged 0-5, who are incorporated in their rights to pre-school education.

Keywords: Nine Year Elementary Education; Pre-school Education; Articulation between Pre-school Education and Elementary Education.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de matrículas no Ensino Fundamental de oito e nove anos nas regiões brasileiras.....	108
Gráfico 2 – Situação da região Sul.....	109
Gráfico 3 – Ano de implantação do Ensino Fundamental de nove anos nos municípios pesquisados.....	119
Gráfico 4 – Distribuição das matrículas do Ensino Fundamental de nove anos nas cidades pesquisadas.....	121
Gráfico 5 – Organização da infraestrutura.....	125
Gráfico 6 – Crianças com menos de seis anos matriculadas no Ensino Fundamental – Região Sul.....	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metas destinadas à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental na Conferência Mundial sobre Educação para Todos e no Plano Decenal de Educação para Todos	42
Quadro 2 – Estimativa de alunos a serem atendidos com base nas metas do PNE.....	48
Quadro 3 – Metas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, segundo o Plano de Educação para Todos (Jomtien), o Plano Decenal e o Plano Nacional de Educação.....	50
Quadro 4 – Etapas que garantem o acesso ao ensino obrigatório em países que integram o Mercosul	57
Quadro 5 – Pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação	83
Quadro 6 – Matrículas de crianças de seis anos de idade	85
Quadro 7 – Principais ordenações legais referentes ao Ensino Fundamental de nove anos	95
Quadro 8 – Municípios com Ensino Fundamental de nove anos	98
Quadro 9 – Taxas de matrículas de Educação Infantil na rede pública	102
Quadro 10 – Matrículas nas creches e nas pré-escolas entre os anos de 2000 a 2006.....	102
Quadro 11 – Evolução das matrículas em Santa Catarina	111
Quadro 12 – Caracterização dos municípios e redes de ensino municipais catarinenses pesquisadas	114
Quadro 13 – Documentos normativos	117
Quadro 14 – Comparação de matrículas na Educação Infantil em Santa Catarina – 2007-2008	152
Quadro 15 – Matrículas na Educação Infantil – redes municipais pesquisadas.....	157

LISTA DE SIGLAS

ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEI	Centro de Educação Infantil
CMEIs	Centros Municipais de Educação Infantil
CMF	Câmara Municipal de Florianópolis
CME	Conselho Municipal de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COEDI	Coordenação Geral de Educação Infantil
COEPRE	Coordenação de Educação Pré-Escolar
CONPEB	Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica
DEM	Partido Democrata
DCN-EI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNDEB	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FCC	Fundação Carlos Chagas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
NDI	Núcleo de Desenvolvimento Infantil
NEI	Núcleo de Educação Infantil
NUPEIN	Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Pequena Infância

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PROEPRE	Programa de Educação Pré-Escolar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RME	Rede Municipal de Educação
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
ABSTRACT	8
LISTA DE GRÁFICOS	9
LISTA DE QUADROS.....	10
LISTA DE SIGLAS.....	11
INTRODUÇÃO	15
1 AS ORIGENS DA AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA PARA NOVE ANOS NO BRASIL.....	27
1.1 A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA NOS ANOS DE 1990 E SUAS INFLUÊNCIAS PARA A FOCALIZAÇÃO E A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL.....	29
1.1.1 Financiamento da Educação Básica – o FUNDEF como forte indutor nas matrículas das crianças de seis anos no Ensino Fundamental.....	35
1.2 O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS – DA FOCALIZAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO OPORTUNIDADE ...	38
1.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DENTRE MUITAS METAS, A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA NOVE ANOS.....	45
1.4 A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA	51
1.4.1 As influências internacionais e a homogeneidade dos tempos escolares – Ensino Fundamental no âmbito dos países que compõem o Mercosul	56
2 A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA NOVE ANOS NO BRASIL	61
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	61
2.2 A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL.....	62
2.3 ANTECEDENTES DA INCLUSÃO DOS SEIS ANOS NA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA.....	68
2.4 A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CONTINUIDADE OU RUPTURAS COM A INCLUSÃO DA CRIANÇA DE SEIS ANOS NO ENSINO FUNDAMENTAL.....	76
2.5 A FOCALIZAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL E O “ENCOLHIMENTO” DA EDUCAÇÃO INFANTIL	82
2.5.1 Posicionamentos do Conselho Nacional de Educação sobre o Ensino Fundamental de nove anos, com a inclusão das crianças de seis anos.....	84
2.5.2 Os debates sobre o Ensino Fundamental de nove anos – Leis nº 11.114/05 e nº 11.274/06	88

2.5.3 Documentos do MEC – orientações para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos.....	96
2.6 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS NO BRASIL.....	103
3 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM SANTA CATARINA E SEUS EFEITOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	105
3.1 A IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM SANTA CATARINA	106
3.1.1 Evolução dos dados em Santa Catarina.....	110
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	112
3.3 NORMATIZAÇÕES DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS.....	116
3.3.1 Dos documentos normativos	116
3.3.2 Dados sobre as matrículas	119
3.3.3 Organização curricular do Ensino Fundamental de nove anos nos municípios pesquisados.....	123
3.3.4 Projeto político-pedagógico e o desenvolvimento de uma proposta curricular para o Ensino Fundamental de nove anos	129
3.4 FORMAÇÃO DE PROFESSORES E ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO PARA A IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS.....	141
3.4.1 Dificuldades e mudanças emergentes a partir da implantação do Ensino Fundamental de nove anos	146
3.5 OS EFEITOS DA AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA NOVE ANOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	151
3.5.1 A ampliação das vagas da Educação Infantil: a promessa não cumprida	151
3.5.2 Antecipação da escolarização – crianças de 5 anos sendo incluídas.....	159
3.5.3 A desejada articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental.....	164
3.5.4 A avaliação no primeiro ano do Ensino Fundamental de nove anos: tem caráter de retenção?.....	171
3.5.5 Algumas reflexões sobre os efeitos da implementação do Ensino Fundamental de nove anos na Educação Infantil.....	176
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	187
ANEXO A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	203

INTRODUÇÃO

Os valores pessoais e os compromissos políticos do analista crítico de políticas devem estar ancorados na visão de uma ordem moral na qual justiça, igualdade e liberdade individual não podem ser comprometidas pela avareza de alguns poucos. O analista crítico deve endossar posturas políticas, sociais e econômicas nas quais pessoas não são nunca tratadas como meios para um fim, mas tratadas como fim em seu próprio benefício (PRUNTY, 1985 apud BALL, 2006, p. 136).

A presente dissertação tem como objeto o estudo da implementação do Ensino Fundamental de nove anos em municípios de Santa Catarina, analisando também seus possíveis efeitos na Educação Infantil. Por se tratar de processo recente, ainda dispomos de poucos estudos e pesquisas sobre essa temática. Contudo, acreditamos que a ampliação da escolarização obrigatória no Brasil merece ser analisada em sua dimensão política e educacional, fato que justifica nosso interesse pelo tema. Essa novidade no âmbito da Educação Básica suscitou muitas dúvidas e questionamentos, especialmente entre os pesquisadores e professores da Educação Infantil, uma vez que a incorporação das crianças de seis anos na escolarização obrigatória tem desdobramentos políticos e pedagógicos nessa etapa da educação. Indagamos sobre os significados e efeitos da Lei nº 11.274/06, que dispõe sobre a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos e a reorganização da Educação Infantil.

Para Santos e Vieira (2006), é preciso tratar o ingresso de crianças de seis anos no Ensino Fundamental ampliado como objeto de pesquisa, como fenômeno a ser interrogado, “na perspectiva de uma análise política, sociológica e pedagógica. Sair do lugar do ‘ou contra’ ou ‘sou a favor’ é democrático, quem é contra ou levanta questões é ‘atrasado’” (p. 789). As autoras também acreditam que medidas dessa natureza não são de fácil assimilação, “pois parecem incidir sobre culturas estabelecidas, sobre expectativas, provocando reações diversas e gerando ‘efeitos’ que precisariam ser conhecidos, previstos e acompanhados” (p. 786). Dessa forma, consideramos a importância do fenômeno a ser investigado. Além das motivações do campo educacional, acima destacadas para a realização desta pesquisa, nossa trajetória profissional também acentuou o interesse. Nesse sentido, atuando na Educação Infantil desde 1998, inicialmente na rede privada, porém em tempo significativamente maior

no sistema público, especialmente com as crianças da pré-escola, a pesquisadora¹ obteve um contato direto com a complexidade do atendimento a crianças de 0 a 6 anos. Paralelamente às suas atividades de pesquisa, participou de grupo de estudos sobre política educacional. Após a graduação, já atuando na Educação Infantil, tornou-se integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Pequena Infância (NUPEIN), no qual, a partir das reflexões teóricas desenvolvidas, têm-se aumentado as questões de estudo de forma a abranger a categoria “infância” na sua pluralidade, brotando a delimitação mais precisa do fenômeno a ser investigado, objetivando, dessa forma: **analisar e ampliar o entendimento das questões legais acerca da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos; aprofundar o entendimento a respeito das origens da ampliação da escolarização obrigatória no Brasil e as relações com as políticas de Educação Infantil; identificar como o Ensino Fundamental de nove anos vem sendo implementado pelas diferentes redes municipais de ensino do estado de Santa Catarina; bem como quais os efeitos de sua implementação para a Educação Infantil, tendo em vista a inclusão das crianças de seis anos, que até então faziam parte dessa primeira etapa da Educação Básica.**

Ao analisar a revisão bibliográfica para identificar a produção específica em relação ao Ensino Fundamental de nove anos, constatamos que os estudos que analisam essa questão são poucos e ainda mais escassos aqueles que relacionam seus efeitos para a Educação Infantil. Santos e Vieira (2006, p. 786) também reconhecem que, apesar da “existência de experiências municipais de incluir a criança de seis anos no atendimento escolar obrigatório, desde meados dos anos de 1990, a produção científica sobre o assunto ainda é muito incipiente”.

Do contato com as primeiras fontes de pesquisa, observamos que os argumentos levantados no debate sobre a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos têm sido movidos por controvérsias, reunindo aqueles que apontam problemas e outros que se posicionam de forma favorável diante da nova política. Ao lado dos posicionamentos divergentes, Arelaro (2005) destaca que a iniciativa poderia significar uma postura do governo em não se responsabilizar pela Educação Infantil, deixando-a a cargo da iniciativa privada. Abramowicz (2006) e Barbosa (2003) também contestam a medida, sob os riscos de

¹ No decorrer do curso de graduação em Pedagogia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio de bolsa de iniciação científica – CNPq/UFSC/PIBIC –, desenvolveu sua pesquisa, integrada ao projeto “Paradigmas emergentes: novos desenhos conceituais nas políticas de formação de educadores (anos de 90)”, tendo como objetivo geral realizar uma revisão de documentos de organismos nacionais e internacionais para e sobre a formação de professores/as, na década de 1990, buscando identificar as propostas e os objetivos neles contidos, temas, conceitos recorrentes e tendências predominantes. O projeto era coordenado pela Prof.^a Dr.^a Maria Célia Marcondes de Moraes, professora titular em Educação Brasileira do EED/CED/UFSC.

que o ingresso de crianças em idade tão precoce pode resultar em antecipação do fracasso escolar. Quanto aos argumentos favoráveis, Kramer (2006), Lima (2006) e Goulart (2007) avaliam a ampliação do tempo de ensino obrigatório, integrando a criança de seis anos, como medida positiva, desde que as crianças possam encontrar na escola pessoas e conhecimentos que lhes favoreçam a construção de significados ampliados para a vida. As autoras apontam, sobretudo, para a necessária articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, considerando ser esse o momento propício para se pensar a educação como uma prática humana voltada para a infância.

Desse modo, compreendendo as tensões do debate, bem como considerando as necessidades da área educacional, algumas inquietações levaram a essa investigação, consideramos, portanto, importante explicitar questionamentos que estiveram presentes ao longo deste estudo: quais as influências e tendências presentes dessa nova política que amplia o Ensino Fundamental? Quando e como a construção de seu texto foi iniciada, que intenção, valores e propósitos ela representa? Como foi recebida e tem sido implementada? Quais os efeitos dessa política para as crianças na sua mais tenra idade? Concordamos com Santos e Vieira (2006) ao explicitarem que:

É importante analisar a ampliação da educação fundamental para nove anos, considerando não apenas suas repercussões mais imediatas no campo do currículo e das práticas pedagógicas, mas também suas repercussões mais amplas nas interações com outras políticas, por exemplo, a educação infantil, neste caso, tendo como horizonte a questão da infância nas sociedades contemporâneas (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 788).

Além das orientações políticas que sustentam essas mudanças na educação brasileira, pretendemos também identificar as relações entre a ampliação da escolarização obrigatória e as indicações produzidas por organismos multilaterais atuantes na América Latina, com destaque, neste caso, aos integrantes do Mercosul.

De fato, como pretendemos mostrar, a medida governamental ratifica um movimento de inclusão de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, desencadeado já nos anos de 1990, com a reforma educacional e seus mecanismos indutores, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Dessa forma, entendemos que a política que implanta o Ensino Fundamental de nove anos necessita ser compreendida à luz de todo o processo de reforma educacional em curso na época, ou seja, tanto no contexto global e nacional quanto no local. Para bem compreender

essa questão, retomamos debates sobre a reforma, focalizando em especial os processos de municipalização e de financiamento da educação. Também dedicamos especial atenção à análise dos planos produzidos em nível internacional e nacional. Destacamos o Plano de Ação que acompanha a Declaração Mundial sobre Educação para Todos; o Plano Decenal de Educação; e, por fim, o Plano Nacional de Educação (PNE). Confrontamos esses planos para averiguar as origens da política proposta e implementada desde 2006 pelo Governo Federal. Pretendemos identificar as influências produzidas por dois importantes organismos multilaterais no delineamento das políticas educacionais nacionais: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Banco Mundial (BM). A justificativa para o exame do Banco Mundial, conforme nos indica Torres (1996, p. 126), é motivada pelo fato de o Banco nos últimos anos ter se transformado “no organismo com maior visibilidade no panorama educativo global, ocupando, em grande parte, o espaço tradicionalmente conferido à UNESCO, Agência das Nações Unidas especializada em Educação”, apontando tendências tanto para o Ensino Fundamental quanto para a Educação Infantil.

Após verificar essas influências e as possíveis relações dessa nova política com a ampliação da escolarização obrigatória nos países do Mercosul, destacamos como o Ensino Fundamental de nove anos foi sendo implantado no Brasil, buscando a partir daí seus antecedentes históricos. Também são abordadas as experiências de inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental nas redes de ensino municipais de Santa Catarina e de outros municípios e estados do Brasil, sem, entretanto, consubstanciar como uma política nacional. Examinamos ainda as relações da inclusão das crianças de seis anos à luz das políticas da Educação Infantil, bem como o conjunto de documentos – normativos, de lei e de orientação – produzidos pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no tocante ao fenômeno a ser investigado.

Em seguida, por meio de pesquisa de campo, destacamos o cenário educacional catarinense e apontamos para a implementação do Ensino Fundamental de nove anos. Sobre as políticas educacionais envolvendo a Educação Infantil, Santos e Vieira (2006) constataam:

certa desqualificação da área da educação infantil no interior das políticas públicas, uma ausência de preocupação em pensar nos impactos da inclusão de crianças de 6 anos na educação fundamental, em relação às matrículas e ao acesso à educação infantil para as idades inferiores a 6 anos. Estudos recentes vêm mostrando que reformas no ensino fundamental produzem efeitos na educação infantil, que resultam em geral em diminuição e desorganização da oferta (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 790).

Para além desses aspectos relacionados à política educacional e à ampliação do Ensino Fundamental para nove anos no Brasil e em municípios catarinenses, interessa-nos na análise dos efeitos desses aspectos na Educação Infantil averiguar se a implantação dos nove anos de ensino nas escolas de Ensino Fundamental: tem ampliado as vagas para a Educação Infantil; está ou não fragilizando o direito da criança, que completa seis anos de idade no decorrer do ano letivo, por estar matriculada na Educação Infantil; como vem sendo realizada a devida articulação entre essas duas etapas da Educação Básica; como se dá a prática da avaliação do ensino e aprendizagem das crianças diante desse contexto de mudanças.

PERCURSO METODOLÓGICO

O processo de investigação desta pesquisa se constituirá de reflexões teóricas e de pesquisa de campo. De acordo com Ball (2006, p. 24), “Teorias oferecem outra linguagem, a linguagem da distância, da ironia, da imaginação”. Ao valorizar a importância da teoria para a pesquisa, o autor afirma que:

[...] a teoria provê a possibilidade de uma linguagem diferente, uma linguagem que não é capturada por assunções e inscrições de formuladores de políticas ou pela imediaticidade da prática (ou envolvida em tradição, preconceito, dogma e ideologia). Ela oferece uma localização potencial para os discursos prevalentes das políticas e uma forma de luta contra a “incorporação”. Tomando de empréstimo a formulação de Moore (1996, p. 159), a teoria mantém a fronteira entre pesquisa crítica sobre políticas e pesquisa para políticas. “A primeira posiciona o ponto de vista para o campo, a segunda é posicionada por ele” (BALL, 2006, p. 25).

Além de contemplar neste estudo as potencialidades da teoria, buscamos, por meio da pesquisa de campo, sistematizar e analisar os dados empíricos coletados dos questionários e de documentos que se relacionam ao tema em questão. Mainardes (2007, p. 25) explica que as pesquisas em política educacional têm enfatizado análises de formulação de políticas e aspectos teóricos e ideológicos relacionados ao processo de elaboração das políticas. Embora esses estudos contribuam para a compreensão das reformas e “reestruturações do Estado, uma vez que estão preocupados com questões mais amplas das políticas educacionais, muitos deles não estabelecem relações com a implementação dessas políticas”. Sob essa perspectiva,

observamos a importância de estreitar essa relação, de forma que os estudos sobre implementação de políticas e análise de trajetória venham a ser desenvolvidos de forma mais frequente. Para Mainardes (2007), assim como a análise de trajetória nas pesquisas referentes à política educacional tem sido incipiente, a noção da existência de um ciclo de políticas está presente em poucos estudos.

Dessa forma, para a compreensão da implantação do Ensino Fundamental de nove anos, utilizamos a abordagem do “ciclo de políticas”² de Stephen Ball e Richard Bowe. Para os autores, a política, desde sua construção pelo governo até chegar nas escolas, passa por três contextos principais: **o da influência, o da produção de texto e o da prática**. O contexto **dos efeitos**, expandido e incluso no ciclo abordado pelo autor, aqui também será explorado. Particularmente, para esta investigação, ao que tudo indica, essa abordagem possibilitará compreender a forma como essa política, que dispõe de mudanças para a Educação Básica, foi influenciada, produzida e implantada, desde o âmbito mundial ao nacional e local. Entendemos que o acompanhando desse percurso fornecerá valiosos elementos para acompanhar seus efeitos para a Educação Infantil, etapa diretamente envolvida nesse cenário de mudanças. Para Ball (2001), a criação das políticas nacionais é:

inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática.

[...] Em resumo, as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como o produto de um nexos de influências e interdependências que resultam numa “interconexão, multiplexidade e hibridização”, [...] isto é, “a combinação de lógicas globais, distantes e locais” (BALL, 2001, p. 102).

Na compreensão do autor, que destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, esta se combina a lógicas globais, distantes e locais. Apoiado nessa abordagem, essa investigação buscou identificar não apenas diferentes realidades e aspectos locais concernentes a cada município, como também as recentes reformas educacionais e as

² A abordagem do “Ciclo de Políticas” baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. De acordo com Mainardes (2007), essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

influências mundiais anteriores à edição da Lei nº 11.274/06. Buscamos, dessa forma, à luz de seus efeitos e consequências esperadas/inesperadas, no que se refere aos direitos da educação das crianças de 0 a 5 anos, constatar se, até então, elas têm tido o seu acesso às creches e pré-escolas garantido.

Baseando-se em Elmore (1996) e Ball (2006), alertamos que, quando focamos “analiticamente em uma política, esquecemos que outras políticas estão em circulação e que o estabelecimento de uma pode inibir, contradizer ou influenciar a possibilidade de fixação de outras” (BALL, 2006, p. 20). Ainda sobre o foco nas políticas locais, pretendemos mostrar como os documentos normativos e orientadores, destinados à ampliação do Ensino Fundamental, têm sido interpretados e reinterpretados no âmbito das respectivas redes de ensino. Dessa forma, Campos, Garcia e Shiroma (2005) apontam que:

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem (CAMPOS; GARCIA; SHIROMA, 2005, p. 431).

Além de reconhecer a necessária articulação entre as questões macro e micro envolvendo a política educacional, outro ponto forte cotejado pelas autoras e destacado nesta pesquisa diz respeito à interpretação e recriação desses textos na arena da prática. Portanto, compreendemos que: “se os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas” (CAMPOS; GARCIA; SHIROMA, 2005, p. 433). Entendemos que tanto as políticas para a Educação Infantil quanto para o Ensino Fundamental podem estar sujeitas a influências, sobretudo de agências internacionais. No entanto, tais influências, como salienta Ball (2001) e confirmado no panorama explicitado acima, são sempre recontextualizadas e reinterpretadas nos contextos nacionais e locais.

A fim de que nossos objetivos sejam alcançados, o percurso metodológico adotado envolveu as seguintes etapas: pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Portanto, os caminhos que trilhamos para desenvolver a pesquisa envolveram a:

a) revisão bibliográfica visando ao aprofundamento teórico para a análise necessária ao desenvolvimento da investigação;

b) breve levantamento de dados a respeito da escolarização obrigatória em países que integram o Mercosul, considerando que as propostas educativas homogêneas para países da América Latina fundamentam-se na equivalência dos anos de escolarização obrigatória, fator fortemente relacionado com a ampliação e a inclusão da criança de seis anos no Ensino Fundamental no Brasil;

c) pesquisa e análise de fontes documentais: é feito o levantamento de documentos oficiais, sobretudo, os produzidos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação, leis, projetos de lei, além de busca, seleção e desenvolvimento de leituras que abordem relatórios publicados por agências multilaterais a fim de identificar os diagnósticos, as propostas e as estratégias neles contidos no tocante ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil; e

d) busca, mapeamento e análise das normatizações produzidas pelas diversas instâncias dos municípios pesquisados no tocante ao nosso objeto de pesquisa. Temos como base fontes documentais como: resoluções, pareceres ou outros documentos fornecidos, além de dados obtidos a partir do instrumento específico utilizado para esta investigação. A análise desses documentos possibilitou confrontar a “produção da política” (o conteúdo dos documentos) com a “política efetivada” (os dados respondidos nos questionários).

DOCUMENTOS ANALISADOS

Foram estes os documentos analisados nesta pesquisa.

Legislação e projetos

- Lei nº 9.394/96;
- Lei nº 9.424/96;
- Lei nº 10.172/01;
- Lei nº 11.114/05;
- Lei nº 11.274/06;

- Projeto de Lei nº 6.387/02; e
- Projeto de Lei nº 3.675/04.

Regulamentação executiva emitida pelo CNE/CEB

- Parecer nº 020/1998;
- Parecer nº 05/2003;
- Parecer nº 12/2004;
- Parecer nº 24/2004;
- Parecer nº 06/2005;
- Parecer nº 18/2005;
- Resolução nº 3/2005;
- Parecer nº 39/2006;
- Parecer nº 41/2006;
- Parecer nº 07/2007; e
- Parecer nº 04/2008.

Documentos orientadores do MEC

- Política de Educação Infantil. MEC/SEF/COEDI, 1993;
- Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. MEC/SEB, 2006.
 - Ensino Fundamental de nove anos: orientações gerais. 1º relatório do programa MEC/SEB – 2004a;
 - Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos: 2º relatório do programa MEC/SEB, 2004b;
 - Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos: 3º relatório do programa MEC/SEB, 2006a;
 - Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental. MEC/SEB, 2006b;
 - Indagações sobre o currículo. MEC/SEB, 2006c; e

- Passo a passo da implementação do Ensino Fundamental de nove anos. MEC/SEB, 2009.

Normatizações municipais

Resoluções, pareceres e outros documentos fornecidos orientadores (propostas curriculares) ou mandatórios.

Para o estudo de campo, anterior à coleta de dados, realizamos uma pesquisa piloto na Secretaria Municipal de Educação de São José (SME), que nos possibilitou refinar nosso instrumento de pesquisa. Dessa forma, o roteiro de entrevista utilizado neste primeiro momento deu origem à elaboração de um questionário que foi enviado às nove secretarias municipais de educação de Santa Catarina e complementados em algumas situações por visitas e entrevistas com técnicos responsáveis por essas secretarias. As cidades foram selecionadas a partir dos seguintes critérios: tamanho populacional (grande, médio e pequeno porte); redes de ensino que já haviam ampliado o Ensino Fundamental para nove anos; número de matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental; e índice de desenvolvimento da Educação Básica.

A intenção foi acompanhar esse processo de implementação, observando seus desdobramentos nos dois campos aos quais a problemática deste estudo se articula: o Ensino Fundamental e a Educação Infantil. A opção por concentrar a pesquisa de campo nos municípios justifica-se por, conforme preconiza a LDBEN nº 9.394/96, art. 11, cap. V, serem responsáveis por:

oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, p. 4, grifos meus).

Dessa forma, nove municípios (três de grande, três de médio e três de pequeno porte), por questionário, participaram de tal investigação. Para efeitos desta pesquisa, tomando como base o respectivo número de habitantes, os municípios foram classificados em três grupos: a) de grande porte – Joinville, Florianópolis e Blumenau – aqueles que possuem populações que excedem 200.000 habitantes; b) médio porte – Palhoça, Tubarão e Indaial – aqueles

caracterizados por uma população que varia entre 40.000 a 150.000 habitantes; e c) os de pequeno porte – Santo Amaro da Imperatriz, Bom Retiro e Rio Fortuna –, que possuem até 20.000 habitantes. O critério de escolha por municípios de portes variados justifica-se pela riqueza de peculiaridades concernentes a cada um deles, de modo que suas características particulares, diferente importância política e econômica no estado, tenderiam a enriquecer a análise dos dados, oferecendo maior visibilidade aos efeitos dessa nova política na primeira etapa da Educação Básica.

As informações provenientes dos questionários permitiram confrontar com a “produção da política”, ou seja, o conteúdo dos documentos normativos produzidos pelas diversas instâncias dos municípios referentes ao objeto desta pesquisa. Os documentos foram analisados a partir das seguintes categorias: organização do tempo e espaço, infraestrutura, projeto político-pedagógico (PPP), proposta pedagógica e formação de professores. Também foram utilizados dados do Censo Escolar de 2005 a 2008 para a realização de alguns cruzamentos entre estes e outros dados vinculados à implantação do Ensino Fundamental de nove anos e às matrículas na Educação Infantil. Essas interseções procuraram evidenciar semelhança ou diferenças na implantação do Ensino Fundamental de nove anos entre a realidade catarinense e a de outras regiões do Brasil.

O roteiro para a realização do questionário encontra-se organizado a partir dos seguintes blocos: caracterização das redes de ensino, organização da Educação Infantil, organização do Ensino Fundamental de nove anos e efeitos do Ensino Fundamental de nove anos para a Educação Infantil. Além do questionário, analisamos os documentos das respectivas redes de ensino e dos conselhos municipais de educação, que ajudaram na compreensão do fenômeno a ser investigado.

A organização deste estudo resultou em três capítulos, que foram estruturados da seguinte maneira: no Capítulo 1 tratamos da reforma educacional da década de 1990, considerando que, para bem compreender a questão da ampliação, é preciso compreendê-la como efeito e continuidade da reforma implementada nesse período. No Capítulo 2, analisamos os antecedentes históricos da ampliação e da inclusão das crianças de seis anos nas escolas e também os fundamentos legais que no Brasil dão origem ao Ensino Fundamental de nove anos. Na sequência é feita uma retomada das políticas para a Educação Infantil, observando sua articulação com o Ensino Fundamental e a questão da ampliação, pretendendo mostrar que a ênfase no âmbito das políticas para a primeira etapa da Educação Básica tem se dado em idades mais próximas da escolarização obrigatória. No Capítulo 3, após a análise da conjuntura global e nacional em que foi gestado o Ensino Fundamental de

nove anos no Brasil, são trazidos os dados de campo, demonstrando o processo de implementação nos municípios pesquisados e seus efeitos para a Educação Infantil.

1 AS ORIGENS DA AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA PARA NOVE ANOS NO BRASIL

A Lei nº 11.274, sancionada em 6 de fevereiro de 2006, ampliou a escolarização obrigatória, antecipando o ingresso, no Ensino Fundamental, de crianças de seis anos de idade. Embora já anunciada como possibilidade na LDBEN nº 9394/96 e apresentada como meta no PNE (Lei nº 10.172/01), a medida causou polêmicas entre estudiosos e professores da área de Educação Infantil, levando-os a questionar as implicações de tal iniciativa governamental para essa etapa da Educação Básica, as crianças e sua educação.

É certo que esse movimento de ampliação produziu uma reconfiguração do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, colocando-se de imediato a necessidade de compreendermos tanto os determinantes sociopolíticos desse processo como seus efeitos para a Educação Infantil, que, nesse contexto, tem os limites legais e pedagógicos de seu âmbito de atuação redefinidos. Interessa-nos, portanto, examinar essa questão em seus efeitos para a organização, a gestão e as práticas pedagógicas na Educação Infantil, como também, de modo imediato, a necessidade de discutir a articulação envolvendo essas duas etapas da educação.

Embora a lei tenha sido implementada apenas em 2006, as condições para a ampliação do Ensino Fundamental foram sendo gestadas já durante a reforma educacional brasileira na década de 1990. Consideramos que dois aspectos centrais na reforma criaram as condições que induziram esse processo: a) a focalização no Ensino Fundamental como resultado dos acordos firmados pelo governo brasileiro com os organismos multilaterais; e b) a política de financiamento adotada, com destaque especial para o FUNDEF, que, ao condicionar a distribuição de recursos ao número de alunos, levou muitos municípios a matricular crianças de seis anos na primeira série, sem, contudo, garantir-lhes mais um ano de escolaridade (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007).

Neste capítulo pretendemos identificar as relações existentes entre a reestruturação do Ensino Fundamental – ampliado para nove anos de escolarização obrigatória – e a reforma educacional da Educação Básica implementada nos anos de 1990. Para bem compreendermos as mudanças ocorridas no Ensino Fundamental, neste capítulo será discutida a reforma educacional brasileira dos anos de 1990 e suas influências para a focalização e a ampliação do Ensino Fundamental; o financiamento da Educação Básica, destacando o FUNDEF como forte indutor nas matrículas das crianças de seis anos no Ensino Fundamental; o Plano

Decenal de Educação para Todos, que, focalizando o Ensino Fundamental, contempla a Educação Infantil como oportunidade; o Plano Nacional de Educação, que já apresentava como meta a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos; e, para finalizar, as influências dos organismos internacionais para a ampliação da escolarização obrigatória no Brasil.

O objetivo também é conhecer as relações entre recomendações dos organismos multilaterais de cujas agendas o Brasil também foi signatário e a política educacional local, observando a assimilação (ou não) pela Legislação brasileira dessas recomendações, nesse momento de ampliação e inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Essas questões serão discutidas no contexto da reforma educacional, com breve incursão sobre a municipalização, posto ser os municípios a instância administrativa principal responsável tanto pela Educação Infantil como pelo Ensino Fundamental. Além desses aspectos, destacamos a participação do Brasil na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, buscando compreender a importância advinda não só dessa conferência para a política educacional brasileira, como de outros fóruns mundiais e nacionais que influenciaram na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos e do Plano Nacional de Educação, que, por sua vez, focalizaram o Ensino Fundamental dentre as demais etapas da Educação Básica.

Sobre o processo de influências na construção da política, Stephen Ball e colaboradores (apud MAINARDES, 2007) propõem que esse ciclo inicial da política corresponde ao contexto da influência na qual, normalmente, as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Apoiado nessa abordagem, Mainardes (2007) explica ser:

[...] nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam neles as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também neste contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser palco de articulação de influência (MAINARDES, 2007, p. 29).

1.1 A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA NOS ANOS DE 1990 E SUAS INFLUÊNCIAS PARA A FOCALIZAÇÃO E A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Na década de 1990, o Brasil iniciou um processo de reforma educacional com o objetivo de alinhar a educação à nova ordem mundial. A mundialização da economia, a crise da dívida externa que provocou o ajuste fiscal nos estados nacionais, as críticas às políticas sociais com a emergência do chamado “estado mínimo”, o abandono de compromissos nacionais, são alguns condicionantes sociopolíticos apontados como motivadores da crise social e consequência também da crise educacional. De acordo com Krawczyk (2000), esse processo que desencadeou um movimento de reforma da educação, em nível mundial, no qual o Brasil e os demais países da América Latina foram também inseridos, constituiu-se como uma reação aos problemas estruturais intrínsecos ao desenvolvimento capitalista, indicando, dentre outros aspectos, a necessidade de conciliar os desafios da modernidade sem aumento da exclusão. Assim, as críticas tecidas à educação nesse período centravam-se, sobretudo, na gestão dos sistemas e das unidades escolares. Argumentava-se que o problema da educação era um problema de gestão, por isso a reforma incidiu tão fortemente na gestão dos sistemas.

A reestruturação da organização e gestão do sistema educacional nos diferentes países da América Latina trouxe, de diferentes formas e graus, profundas mudanças na organização do trabalho docente, nas suas relações de trabalho e na sua prática sindical, na definição das fronteiras entre o público e o privado, na distribuição das responsabilidades e atribuições entre as instâncias centrais, locais e institucionais, na concepção e lógica do financiamento para a educação, entre outros (KRAWCZYK, 2000, p. 6).

As reformas nos diferentes países vincularam-se aos compromissos assumidos por seus governos com as agendas dos organismos multilaterais,³ consubstanciadas nos compromissos do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990. A partir dessa conferência, podemos dizer que a educação voltou a fazer parte das agendas nacionais e internacionais como tema central das

³ Dentre estas instituições destacam-se as agências de financiamento – Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – e as de cooperação técnica – Programa das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

reformas políticas e econômicas, observando-se significativas convergências nas políticas adotadas, apesar das fortes diferenciações entre os países de uma mesma região ou de diferentes partes do mundo. De acordo com Torres (2001), essa uniformização da política educativa em escala global está vinculada ao crescente peso dos organismos internacionais no projeto e na execução da política educativa nos países em desenvolvimento. Nessa mesma direção, Souza e Faria (2004) reconhecem que, embora esses organismos sejam distintos em termos de suas prioridades e focos, evidencia-se por meio da educação a defesa:

[...] da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal, em que pese, também, as diferentes formas que a descentralização da educação veio a assumir na América Latina (SOUZA; FARIA, 2004, p. 927).

Considerando esse conjunto de condicionantes internacionais que, em relação com as particularidades locais, orientaram também as reformas da educação nos anos 1990, Dale (2004) desenvolveu o conceito de agenda globalmente estruturada para a educação, afirmando que:

As agendas nacionais para a educação são formadas mais no nível do regime do que no nível estrutural; as “políticas educativas”, o processo de determinar o conteúdo e o processo da educação são poderosamente moldados e limitados pelas “políticas educativas”, pelo processo de determinação das funções a serem desempenhadas, pela importância do conseqüente provimento dos seus recursos, pelo sistema educativo como parte de um quadro nacional regulador mais amplo. De uma forma muito crítica, neste contexto, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais. E é por estas vias indiretas, através da influência sobre o estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem os seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais (DALE, 2004, p. 441).

Como expressão dessa multiplicidade de regulações que vinculam os governos locais e os organismos multilaterais, destacamos a emergência, na década de 1990, no caso do Brasil, de um conjunto de leis, decretos, portarias, programas, planos e/ou outros documentos oficiais, mandatórios ou não, que reorientaram a educação em todos os níveis. Acerca dos processos de que os governos locais lançaram mão para, de certa forma, compor a agenda globalmente estruturada, Casassus (2001) destaca a multiplicidade de espaços constituídos

com o objetivo de criar pactos, obtendo consensos ou dirimindo dissensos, de modo que a reforma educacional pudesse ir sendo construída:

Os Congressos Pedagógicos, que são a forma de debate social na educação. Entre eles figuram o da Argentina (1987), Bolívia (1993) e Chile (1997). Eles se abriram a diferentes forças políticas, sociais e sindicais; os Acordos Nacionais, em particular o Acordo Nacional para Modernização da Educação no México (1992) e o Acordo Nacional de Educação 2000 no Equador (1993) [...]; os Planos Decenais que apareceram sob diferentes modalidades estratégicas. O Brasil passou de uma primeira etapa, ao estabelecer um Compromisso Nacional de Educação para Todos entre representantes das três esferas da federação (1993), para elaboração e discussão horizontal – Estado/Sociedade Civil – e vertical, até mesmo nas escolas, de um Plano Decenal de Educação para Todos (1994) [...]. os Fóruns Públicos dos quais participam diferentes setores sociais. Eles podiam ser setoriais, como, por exemplo, o Fórum Permanente do Magistério no Brasil (1994), ou gerais como o Fórum Educativo, que é uma associação civil multidisciplinar que opera desde 1992 no Peru; as Leis de Educação expressam outro âmbito de acordos, desta vez no quadro legislativo. Assim foram criadas Leis da Educação na Argentina (1993), Bolívia (1994), Colômbia (1993 e 1994), Chile (1994/1997), México (1993) e Brasil (1996); as Comissões de tipo acadêmico, como o comitê de Sábios na Colômbia (1994), ou do tipo intersetorial, como a Comissão Presidencial para a Modernização da Educação no Chile (1995) (CASASSUS, 2001, p. 18, grifos meus).

Ao discutir as reformas educacionais na região latino-americana, Casassus (2001) também destaca que essas têm operado como ponta de lança da reforma dos Estados. Peroni (2000) sublinha que toda região da América Latina promoveu a transição dos regimes militares para governos democráticos, em meio a uma crise do capital agravada a partir do final dos anos de 1980 pela crise da dívida externa. Esse cenário está, de acordo com a autora, na raiz da crise fiscal do Estado brasileiro, motivando o conjunto de reformas de corte neoliberal, culminando também na criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Conduzido pelo então ministro Bresser Pereira, o Plano Diretor da Reforma do Estado tinha como principal objetivo a redefinição do papel do Estado e a transferência para o setor privado de atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. Privatização, terceirização e publicização constituem o tripé das estratégias adotadas pela reforma (PERONI, 2000).

Com essa reforma, as funções e as atividades de responsabilidade do Estado foram reestruturadas em dois núcleos: núcleo de serviços estratégicos, que deveriam ser providos diretamente pelo Estado, e núcleo de serviços considerados não estratégicos. Foram definidos como parte desse núcleo todos os serviços de caráter público que poderiam, porém, ser

providos por outras organizações sociais, privadas, sem fins lucrativos; ou as chamadas organizações públicas não estatais. De acordo com Dourado (2002, p. 236), a educação foi inserida no setor de serviços não exclusivos, implicando “alterações substantivas no campo educacional no que se refere à organização jurídica das instituições educativas, ao possibilitar, entre outros aspectos, novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional”.

Analisando ainda as repercussões da reforma do Estado no campo educacional, Peroni (2000) afirma que os processos de centralização e descentralização, uma importante característica da reforma educacional brasileira, são derivados da proposta de redefinição do papel do Estado. Segundo a autora, o Estado descentraliza o financiamento e centraliza o controle, observando-se como decorrência disso que:

[...] por um lado, o governo federal, com essas reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, ele objetiva centralizar as diretrizes, principalmente mediante parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino (PERONI, 2000, p. 12).

Nessa nova redefinição do papel do Estado, o binômio centralização/descentralização ganhou, portanto, novos contornos. Com o objetivo de redução do estado às suas funções mínimas, a descentralização apresenta-se como justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as instâncias locais, sob o argumento de buscar maior eficiência administrativa e racionalização dos recursos. No entanto, problematizando o discurso governamental, Rezende (2005) ressalta que esses processos se caracterizam muito mais por práticas desconcentradoras do que descentralizadoras. Apoiada nas contribuições de Casassus, a autora argumenta que a desconcentração se dá no momento em que o poder central detém os mecanismos de controle, delegando à unidade local a tarefa de executar as ordens determinadas por essa instância. Esse processo difere-se, portanto, de uma perspectiva democrático-participativa, quando cabe legitimamente à unidade local o poder de decisão:

A descentralização na educação passaria pela necessidade de romper com os modelos centralizados, visto que, teoricamente, a descentralização educacional estaria intrinsecamente ligada à participação mais efetiva das unidades descentralizadas, à melhor aplicação dos recursos, ao descongestionamento burocrático dos modelos anteriormente centralizados e, portanto, à racionalidade da máquina administrativa (REZENDE, 2005, p. 3).

Esses reordenamentos refletiram em novas formas de definição e articulação entre os espaços local, nacional e global no que diz respeito às políticas sociais, sobretudo, as educacionais. Um dos efeitos desses processos de descentralização, bastante discutido por estudiosos de política educacional (ARELARO, 2005; AZEVEDO, 2002; RODRIGUEZ, 2001; SOUZA; FARIA, 2004), diz respeito à transferência para os municípios da responsabilidade do atendimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

No Brasil, a base jurídica para a implementação da chamada descentralização educacional foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao preconizar o regime de colaboração entre os chamados entes federados. A CF/88 possibilitou aos municípios criar seus próprios sistemas de ensino, constituindo-se em uma esfera pública, politicamente autônoma. A eles foi atribuída autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, especificamente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Posteriormente, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, assim como a Lei nº 9.424/96, que regulamenta o FUNDEF, também trataram dessa questão, indicando as situações em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento, e ao estabelecimento de normas.

De acordo com Souza e Faria (2004), a participação de forma solidária dos municípios no regime de colaboração junto aos estados e à União prevê a educação municipal como capítulo específico na formulação de suas leis orgânicas; a elaboração de planos municipais de educação; a constituição de seus conselhos de educação e também de acompanhamento e controle social. É consenso entre os autores que abordam a temática da descentralização e da municipalização que nem sempre esses processos na área educacional têm considerado a análise dos limites e das possibilidades dos estados e dos municípios ao assumirem determinados serviços, ou seja, suas variáveis administrativas, culturais, demográficas, entre outras.

Arelaro (2005) concorda que as políticas educacionais têm promovido mais uma desconcentração de recursos do governo central para os estados e os municípios do que propriamente uma descentralização de cunho democrático. Essa situação simplesmente reforça a desigualdade, na medida em que os municípios mais ricos, além de se manterem, irão contar com recursos adicionais para atender às novas responsabilidades sociais. No entanto, os mais pobres irão seguir nessa situação, impossibilitados de cumprir as responsabilidades que lhes foram outorgadas pelo processo de descentralização em vigência.

Dessa forma, a descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino apresentam inúmeros desafios. De acordo com Cunha (2006), a municipalização vem

ocorrendo em diferentes graus de amplitude e em diferentes setores pela constituição de redes/sistemas de ensino e pela participação dos municípios em programas e projetos comuns com outras redes ou sistemas. Esses processos têm sido marcados por contradições: a autonomia constitucionalmente prevista é acompanhada de muitas leis aparentemente democráticas, no entanto, na prática, a efetivação de suas ações continua a depender de recursos financeiros do estado e da União. Isso significa que os municípios ainda se encontram em uma situação de extrema dependência e com uma autonomia bastante relativa. Impossibilitados de exercerem a autonomia local, distanciam-se da redistribuição efetiva do poder decisório, seguindo como executores fiéis de programas nacionais e estaduais.

Para agravar a situação, outro ponto preocupante envolvendo a descentralização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental refere-se ao financiamento. Para Campos, Campos e Rocha (2007), a reforma educacional no Brasil privilegiou o Ensino Fundamental, pois, além do financiamento focalizando de forma privilegiada o Ensino Fundamental (FUNDEF), adota-se como meta sua universalização e obrigatoriedade. De acordo com Rezende Pinto (2002), o FUNDEF, ao condicionar a transferência de recursos à quantidade de matrículas efetuadas no município ou nas escolas, fomentou um processo de descentralização extremamente acelerado, sendo por esse motivo o instrumento mais forte de municipalização do ensino no Brasil. Ainda segundo o autor, o patamar histórico de 1/3 das matrículas no Ensino Fundamental público, na rede municipal, registrado até 1996 foi largamente superado. Atualmente, essa rede possui mais alunos que a rede estadual.⁴

Finalizando essa análise, é importante destacar que a política que amplia o Ensino Fundamental para nove anos é fortemente influenciada pelos processos constitutivos, aqui citados da reforma educacional da década de 1990, introduzindo mudanças importantes que estiveram estreitamente vinculadas à focalização unicamente dessa etapa da Educação Básica. Tais processos, especialmente aqueles demandados ao financiamento, serão objetos de discussão a seguir, com destaque especial para o FUNDEF e seu caráter indutor nas matrículas das crianças de seis anos no Ensino Fundamental.

⁴ De acordo com os dados do Censo Escolar de 2006 (INEP, 2006), estão matriculados no Ensino Fundamental 33.277.739 alunos. Destes, 17.96.112 (53,9%) estão nas redes municipais de ensino e 11.824.921 (35,5%) nas redes estaduais.

1.1.1 Financiamento da Educação Básica – o FUNDEF como forte indutor nas matrículas das crianças de seis anos no Ensino Fundamental

Um aspecto fundamental que contribuiu para fomentar a ampliação da escolarização obrigatória refere-se à política de financiamento adotada no período entre 1996 e 2006, sob a forma de um fundo para a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental. Como veremos a seguir, a lógica de distribuição de recursos prevista nessa política de financiamento se constituiu num dos principais dispositivos indutores da matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental.

A Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o FUNDEF, reordenou a alocação de recursos para o Ensino Fundamental entre estados e municípios. Além do FUNDEF, o salário-educação se constitui em outra fonte importante e diretamente destinada ao Ensino Fundamental.⁵ Santos e Vieira (2006, p. 785) destacam que a criação do FUNDEF: “teve forte efeito indutor na sua municipalização, engendrando em muitas situações a inclusão de alunos menores de 7 anos, com vistas ao incremento de recursos financeiros”.

De forma diversa aos autores que atribuem um peso grande ao FUNDEF na ampliação das matrículas no Ensino Fundamental, Arelaro (2005) argumenta que a Constituição Federal de 1988 e o “clima” democrático em defesa de direitos para todos foram mais incentivadores do que o FUNDEF. Apoiada em dados do INEP/MEC, afirma que o aumento de matrículas de 1989 (com os novos direitos expressos na Constituição Federal) a 1996 atingiu mais de 5,5 milhões de matrículas no Ensino Fundamental e, no período de 1997 (com o incentivo do FUNDEF) a 2005, esse aumento correspondeu a pouco mais de 200 mil novas matrículas.

Ainda sobre o FUNDEF, Rezende Pinto (2002), reconhece que a sua implantação contribuiu para uma municipalização desenfreada, com sérias repercussões sobre a Educação Infantil, segundo o autor:

no afã de conseguir recursos do fundo, municípios fecham salas de aula de pré-escola, superlotando-as com alunos do ensino fundamental; crianças com pouco mais de 6 anos, que deveriam cursar a última etapa da pré-escola, são matriculadas na 1ª série do ensino fundamental (REZENDE PINTO, 2002, p. 116).

⁵ O salário-educação foi criado pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e reafirmado pela Constituição Federal. Essa forma de financiamento se dá por meio da contribuição social recolhida, na forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no Ensino Fundamental de seus empregados e dependentes.

A constatação de Rezende Pinto (2002) confirma o importante papel que teve o FUNDEF na consecução da política educacional adotada: por um lado, fomentou a expansão do Ensino Fundamental, responsabilizando os municípios por essa tarefa; por outro, produziu um importante deslocamento das matrículas das crianças de seis anos da Educação Infantil para o Ensino Fundamental. Nesse sentido, poderíamos dizer que a novidade advinda com a Lei nº 11.274/2006 residiu menos na entrada da criança de seis anos e mais na extensão de seu tempo na escola, mesmo porque a LDBEN de 1996, ao tratar com flexibilidade a organização do ensino no país, em seu parágrafo 3º do artigo 87, das Disposições Transitórias, concretiza a opção de matricular crianças de seis anos no Ensino Fundamental.

Abordando também a questão do financiamento, evidenciando sua prioridade para o Ensino Fundamental em detrimento da Educação Infantil, Abrahão (2005), analisando os gastos públicos na área da educação entre os anos de 1995 a 2002, destaca que:

O esforço público na área de educação pode ser compreendido segundo uma ordem de importância de gasto. Inicialmente, encontra-se o ensino fundamental, para qual foi destinado grande parte dos recursos, cerca de 60%, e que apresentou crescimento de quase 0,22 pontos percentuais (p.p.) do PIB, refletindo as prioridades que lhe foram atribuídas pela política pública desenvolvida no período. Em seguida, a educação superior, que absorveu 20% dos gastos na área e que também teve crescimento (0,11 p.p. do PIB). No caso da educação infantil, percebeu-se um quadro de deslocamento que apresentou sua perda – passou de 11% para 9% do gasto em educação –, o que significou uma perda de recursos (0,04 p.p. do PIB). Enquanto isso, o ensino médio vê crescer sua importância, de 9% para 11%, além da ampliação dos recursos (0,11 p.p. do PIB) (ABRAHÃO, 2005, p. 849, grifos meus).

Se por um lado essas formas de financiamento representaram iniciativas positivas, no sentido de promover uma subvinculação específica de recursos para a educação, por outro, prevê e oficializa uma focalização exacerbada dos recursos no Ensino Fundamental em detrimento das demais etapas, sobretudo da Educação Infantil, responsabilidade, de acordo com a nova LDB, dos poderes públicos municipais. Analisando essa questão, Cury (2002) também alertou para os prejuízos das outras etapas da Educação Básica decorrentes da escassez de recursos a essas destinados. Segundo o autor, a racionalização e a otimização de recursos financeiros no Ensino Fundamental produziram e fortaleceram o seu desenvolvimento, colocando, no entanto, em risco o atendimento ao direito das crianças e dos jovens de acesso às demais etapas da Educação Básica:

O problema é que, ao otimizar e racionalizar o modelo de financiamento para o ensino fundamental, houve uma mudança na sustentação das outras etapas e uma redistribuição dos recursos, as quais, sem novas fontes, ficam em dificuldades para atender a demandas outras, hoje tão importantes quanto o ensino fundamental. Cria-se, pois, um campo de tensão entre os direitos proclamados, o dever do Estado e a sustentabilidade de ações na área. Esse campo de tensão não tem saída sem o concurso de uma discussão e efetivação posterior do significado do que vem a ser princípio da colaboração recíproca entre os entes federativos posto na Constituição e na LDB (CURY, 2002, p. 176).

Como podemos observar, a política de democratização da Educação Básica, sobretudo de universalização do Ensino Fundamental, apresenta-se eivada de contradições, sendo também fonte de tensões entre os chamados entes federados: União, estados e municípios. Nesse cenário influenciado pelas orientações dos organismos multilaterais, em que o estado torna-se mínimo para as políticas sociais, transferindo para a sociedade tarefas que eram suas, reflete um tratamento desigual entre os diferentes níveis de ensino, distanciando a esfera educacional como um bem público, gratuito, democrático e de qualidade social para todos.

A descentralização da educação para os municípios e a forma de financiamento que acompanhou esse processo, induzindo fortemente ações e programas governamentais focalizadas no Ensino Fundamental, não foram, no entanto, invenção ou fato isolado do governo brasileiro. Encontramos sua gênese nos acordos firmados em Jomtien, por ocasião da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, mais especificamente no que está estabelecido em seu plano de ação. No centro desse plano, encontramos a ênfase à Educação Básica, termo esse interpretado diferentemente tanto pelos organismos que a patrocinaram como pelos diversos países que foram signatários de seus compromissos. Além da Conferência de Jomtien, observa-se a importância advinda de diversos fóruns mundiais e regionais, que serviram de referência, no Brasil, para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (2001-2010). Nas seções seguintes, pretendemos mostrar como esses dois planos dedicados à educação nacional voltaram-se ostensivamente para a priorização do Ensino Fundamental, abrindo possibilidades tanto para a ampliação da escolarização obrigatória como para a inserção de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Como um efeito dessa orientação política, a Educação Infantil foi secundarizada, passando a ser considerada não como direito, mas como oportunidade.

1.2 O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS – DA FOCALIZAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO OPORTUNIDADE

Como desdobramento da Conferência de Jomtien, o governo brasileiro elaborou o **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Diferente do Plano Nacional de Educação, previsto na Constituição, voltado a todos os níveis e modalidades de ensino, o Plano Decenal foi apresentado ao povo brasileiro como uma **proposta de governo**. Como aponta Gadotti (2000, p. 5), esse plano foi elaborado na forma de um “conjunto de diretrizes de política” cujo horizonte deveria “coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica”. Nesse sentido, o Plano Decenal é apresentado como dirigido à Educação Básica para todos, reconhecendo ser essa a prioridade mais importante naquele momento. Entretanto, explicita que a focalização se dá no Ensino Fundamental, em atendimento ao dispositivo constitucional que determina eliminar o analfabetismo e universalizar esse nível de ensino no país.

Assim, o governo brasileiro, por meio do Plano Decenal de Educação para Todos, assumiu o compromisso de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação com o objetivo mais amplo de assegurar, até o ano de 2003, a crianças, jovens e adultos conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem às necessidades elementares da vida contemporânea. É forte no Plano Decenal a defesa da relativização do dever do estado com a educação, sobretudo ao anunciar que o seu sucesso dependerá, no âmbito nacional, do compromisso não só da União, dos estados e dos municípios como das famílias e de outras instituições da sociedade civil. Ao longo do Plano também são feitas várias referências à cooperação e ao intercâmbio educacional multilateral e internacional.

O Plano Decenal apresentou 12 **metas globais**, previstas para serem alcançadas em dez anos (1993-2003), ou em períodos intermediários:

1. incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem nacionalmente determinadas com a participação dos sistemas de ensino;

2. **evar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar;**

3. **assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo nas 1ª e 5ª séries, de modo a que 80% das gerações escolares, no final do período, possam**

concluir a escola fundamental com bom aproveitamento, cumprindo uma trajetória escolar regular;

4. criar oportunidades de Educação Infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre;

5. proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo 1,2 milhão por meio do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), em áreas urbanas periféricas:

6. ampliar o atendimento de jovens e adultos de modo a oferecer oportunidades de Educação Básica equivalente ao Ensino Fundamental para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados;

7. ampliar progressivamente a participação percentual do gasto público em educação no PIB brasileiro, de modo a atingir o índice de 5,5%;

8. implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica;

9. promover a revisão crítica dos cursos de licenciatura e da escola normal de forma a assegurar às instituições formadoras um novo padrão de qualidade, compatível com os requerimentos atuais da política de educação para todos:

10. dotar todas as escolas de Ensino Fundamental, urbanas e rurais, estaduais e municipais, de condições básicas de funcionamento;

11. aumentar progressivamente a remuneração do magistério público por meio de plano de carreira que assegure seu compromisso com a produtividade do sistema, os ganhos reais de salários e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social; e

12. descentralizar progressivamente os programas de livro didático e de merenda escolar.

Observamos que boa parte das metas destacadas são dirigidas ao Ensino Fundamental, revelando, sobretudo nos planejamentos para a educação brasileira, uma visão pouco ampliada de Educação Básica. Dentre as 12 metas enfatizaram-se várias ações, merecendo destaque a que diz respeito à **melhoria do acesso e da permanência escolar**. Sobre a priorização do Ensino Fundamental, Arelaro (2005) observa que:

[...] Hoje a priorização do Ensino Fundamental, no sentido de representar um incentivo para a instalação de outros níveis de ensino, em função de um

esforço coletivo educacional para a melhoria de fluxo escolar, diminuição da evasão e expulsão da criança da escola (que, por suposto, a educação infantil tem papel insubstituível) está representando um empecilho significativo para a ampliação de qualquer outro atendimento escolar público. E isto é grave: ousou afirmar (com pesar!) que não se trata de uma simples priorização de atuação governamental, com a qual todos concordamos, trata-se de uma verdadeira **exclusivização desse nível de ensino, o que em matéria de política pública é, decididamente, um equívoco** (ARELARO, 2005, p. 55, grifos no original).

Nessa priorização podemos observar que em somente uma meta, de todas as acima citadas, a Educação Infantil foi contemplada, porém, como oportunidade para crianças provenientes de famílias em situação de pobreza. Ao tratar da construção da agenda de prioridade em políticas sociais, Rosemberg (2001) esclarece que:

Com efeito, de um lado a educação infantil responde particularmente a necessidade de mulheres e crianças, segmentos sociais que tendem a ocupar a posição mais próxima do pólo da subordinação no eixo do acesso ao poder. Em segundo lugar, nos países em desenvolvimento, políticas, programas e projetos governamentais visam à educação infantil de populações mais pobres, segmentos sociais que também ocupam a posição mais próxima do pólo da subordinação no eixo da distribuição do poder (ROSEMBERG, 2001, p. 22-23).

Ao analisar as tensões presentes e suas consequências, em momentos da história da Educação Infantil brasileira, Rosemberg (2002) explica que a implantação de “modelos de massa” com baixo investimento de recursos públicos teve impacto tanto na extensão do atendimento quanto na sua qualidade, retardando o processo de construção nacional de um modelo de Educação Infantil democrático e de qualidade.

Ainda no tocante ao financiamento para a implementação do Plano, fez-se referência aos aportes de recursos constitucionalmente previstos para o Ensino Fundamental, além de outros recursos de origem externa ou que viessem a ser adicionados por meio de parcerias. Defendia-se a elevação do percentual do PIB destinado à educação para 5,5%,⁶ além da ênfase às parcerias com empresas e organizações não governamentais para apoio de escolas e programas educacionais inovadores, dando prioridade àqueles que atendiam às clientelas mais pobres. Além desses aspectos, o Plano Decenal também fez referências à maior eficiência, eficácia e equidade aos processos de programação e gestão dos recursos públicos, por meio da

⁶ Atualmente o Brasil ainda não atingiu esse percentual. Em entrevista concedida ao Portal Aprendiz, em novembro de 2008, o ministro da Educação, Fernando Haddad, declara que os investimentos em educação alcançaram 4,4% do PIB, “a meta do MEC é chegar a 6% (do PIB) de investimento público em educação, e o rumo já está traçado desde o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação” (PORTAL APRENDIZ, 2009).

coordenação dos programas de investimento e de manutenção, a cargo dos estados e dos municípios.

Dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, foi derivada uma agenda voltada a orientar a elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos. Faziam parte dessa agenda os seguintes objetivos:

- institucionalizar as políticas públicas de ensino com perspectivas de médio e longo prazo para a superação da transitoriedade e descontinuidade de gestão e a articulação cooperativa dos outros setores, de modo a tornar a educação, de fato, a prioridade política demandada pela sociedade ao Poder Público;
- assegurar eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos, bem como outros que se fizerem necessários, nos próximos dez anos, para garantir a conclusão do **Ensino Fundamental** para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino;
- elevar a qualidade do **Ensino Fundamental**, reconhecendo a escola como espaço central da atividade educativa, dotada de estrutura material, pedagógica, organizacional e financeira capaz de oferecer à comunidade escolar condições de realizar o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem das crianças e dos adolescentes;
- atribuir às unidades escolares, nos sistemas de ensino, crescente autonomia organizativa e didático-pedagógica, propiciando inovações e sua integração no contexto local;
- valorizar social e profissionalmente o magistério, por meio de programas de formação permanente, plano de carreira, remuneração e outros benefícios que estimulem a melhoria do trabalho docente e da gestão escolar;
- definir as competências e as responsabilidades das diferentes instâncias e setores do Poder Público, em regime de colaboração, incorporando a participação de entidades, de grupos sociais organizados e da família no processo de gestão das políticas educacionais e da escola; e
- engajar os mais amplos segmentos sociais na promoção, avaliação e divulgação dos esforços de universalização e melhoria da qualidade do **Ensino Fundamental**, instituindo um organismo permanente de mobilização, assessorado por grupo técnico de acompanhamento do Plano Decenal de Educação para Todos.

Há que se considerar, ainda, que também nessa agenda prevaleceu a focalização no Ensino Fundamental, sem menção às demais etapas da Educação Básica. Retomando as ideias

de Cury (2002), essa focalização atendia fundamentalmente à necessidade de racionalizar e otimizar os escassos recursos destinados à educação, atendendo, do mesmo modo, às metas acordadas nos diversos fóruns dos quais o governo brasileiro participava. Com a intenção de explicitar a focalização do Plano Decenal no Ensino Fundamental, elaboramos o Quadro 1, confrontando as indicações e as metas destinadas nessa etapa à educação e aquelas dedicadas à Educação Infantil. O quadro abaixo, ao trazer também dados da Conferência, permite comparar o alinhamento das agendas – aquela acordada na Conferência e aquela implantada pelo governo brasileiro. Permite nesse sentido observar também como o governo brasileiro da época incorporou na política local a focalização no Ensino Fundamental:

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS		PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS	
EDUCAÇÃO INFANTIL	ENSINO FUNDAMENTAL	EDUCAÇÃO INFANTIL	ENSINO FUNDAMENTAL
Expansão da assistência e das atividades de desenvolvimento da primeira infância, incluindo intervenções da família e da comunidade, especialmente para as crianças pobres, desamparadas e excluídas.	Acesso universal à educação primária (ou a qualquer nível mais elevado considerado “básico”) e conclusão até o ano 2000.	Criar oportunidades de Educação Infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre.	- Assegurar eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos, bem como outros que se fizerem necessários, nos próximos 10 anos, para garantir a conclusão do Ensino Fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino. - Elevar a qualidade do Ensino Fundamental, reconhecendo a escola como espaço central da atividade educativa, dotada de estrutura material, pedagógica, organizacional e financeira, capaz de oferecer à comunidade escolar condições de realizar o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem das crianças e dos adolescentes.

Quadro 1 – Metas destinadas à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental na Conferência Mundial sobre Educação para Todos e no Plano Decenal de Educação para Todos

Fonte: Elaborado pela autora.

Castro (2000), analisando os resultados do Plano Decenal, no documento produzido em 2000 pelo MEC em parceria com o INEP, intitulado “Educação para Todos: avaliação de uma década” (2000), destaca o comportamento dos indicadores educacionais no país, com atenção especial àqueles que foram objeto dos compromissos de Jomtien. Afirma que, no tocante ao número de matrículas:

[...] o ensino fundamental tem quase 36 milhões de alunos, dos quais 8,5 milhões têm mais de quatorze anos e pelo menos dois anos de distorção em

relação a série cursada. O ensino médio dobra de tamanho na década de 90, saltando de 3 milhões de alunos em 1991 para praticamente 7 milhões em 1998. A educação infantil teve uma queda bastante razoável na matrícula (cerca de 800 mil alunos a menos entre 1997 e 1998) (CASTRO, 2000, p. 58, grifos meus).

Na sequência, ao explicar essa queda nas matrículas da Educação Infantil, a autora argumenta que o FUNDEF provocou uma política deliberada dos estados e dos municípios, “no sentido de tirar os alunos com seis anos ou mais da educação infantil e das classes de alfabetização, incluindo-os no ensino fundamental. Isso aconteceu devido ao FUNDEF” (CASTRO, 2000, p. 59), ou seja, trata-se de uma avaliação que revelou e reconheceu o pouco avanço para a área da Educação Infantil.

Quando comparamos as medidas destinadas ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil, observamos ainda outro aspecto que merece ser destacado: as metas e as ações voltadas ao Ensino Fundamental evidenciam um caráter universalista. A meta dirige-se a todas as crianças, ao passo que aquelas voltadas para a Educação Infantil revelam sua natureza compensatória e focalizada: seu alvo são os grupos sociais específicos, aqueles mais pobres. A nós cabe o seguinte questionamento: trata-se realmente de uma política de educação para todos?

Esse caráter seletivo e focalizado no Ensino Fundamental foi também mantido na LDB nº 9394/96, aprovada ainda em 1996, sob as influências do Plano Decenal de Educação para Todos. Não retomaremos aqui os debates e as análises sobre esse processo, já fartamente registrado na literatura educacional (CURY, 2002; REZENDE PINTO, 2002; SAVIANI, 1997). Basta aqui destacar que a LDBEN de 1996, projetada pelo senador Darcy Ribeiro e aprovada pelo Congresso Nacional em 20 de dezembro de 1996, ancorou e legitimou a orientação política determinada pelo Poder Executivo à educação brasileira. Alvo de inúmeras críticas, a nova lei aprovada, de características “minimalistas” (SAVIANI, 1997), foi articulada em consonância com a proposta de desregulamentação, descentralização e privatização do Banco Mundial.

Todavia, é possível observar que os interesses hegemônicos que sustentaram a aprovação da lei não foram suficientes para a supressão da força política dos movimentos sociais, descontentes com os rumos que vinham sendo dados à política educacional brasileira, em especial àqueles relacionados à Educação Básica. De acordo com Cury (2002), o próprio conceito de Educação Básica, sua articulação em distintos níveis de organização e seu reconhecimento como direito representam as contradições constituintes da lei:

A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. Resulta daí que a educação infantil é a base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes. A educação básica torna-se, dentro do art. 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada. E tal o é por ser indispensável, como direito social, a participação ativa e crítica do sujeito, dos grupos a que ele pertença, na definição de uma sociedade justa e democrática (CURY, 2002, p. 170-171).

No que tange à Educação Infantil, a inclusão das creches e pré-escolas na esfera educacional e o reconhecimento do direito das crianças de 0 a 6 anos à educação também foram destacados por diversos pesquisadores como avanço nessa área. De acordo com Faria (2005, p. 1.025), “a grande novidade e o grande desafio que aparece com a LDB é a junção, na primeira etapa da educação básica, das crianças de 0-3 anos com as de 4-6 anos: duas redes diferentes, duas carreiras diferentes, duas secretarias diferentes [...]”. A conquista do direito de meninos e meninas de 0 a 6 anos à educação, ratificada pela LDB nº 9394/96 como primeira etapa da Educação Básica, foi fruto de luta de diferentes atores sociais, da atuação dos fóruns estaduais de educação, universidades públicas, professores, conselhos de direitos e outras instâncias dos movimentos sociais comprometidos com a educação pública de qualidade. A participação “vigilante” e articulada desses setores resultou em pressões que tornaram possível a observância do direito constitucional na lei magna da educação. Isso nos permite compreender que o processo político é multifacetado e dialético.

Se o reconhecimento do direito à educação das crianças pequenas foi um avanço, esse foi, na prática, inviabilizado pela ausência de dotação orçamentária para essa etapa de ensino. Rezende Pinto (2002), ao comparar a lei projetada pelo senador Darcy Ribeiro com a anterior, apresentada pelo senador Jorge Hage, destaca que na lei aprovada a Educação Infantil foi sensivelmente atingida quando a questão é financiamento. De acordo com o autor, o projeto não aprovado:

[...] ampliava a alíquota do salário-educação dos atuais 2,5% da folha de pagamento das empresas para 3,5%, criava a quota municipal desta contribuição (assunto hoje enviado para a legislação estadual) e o salário-creche com alíquota de 1% sobre a mesma base de incidência do primeiro. Estas duas alterações não encampadas no projeto aprovado representariam um adicional de cerca de 0,25% do PIB (Produto Interno Bruto) para o ensino fundamental e a educação infantil (R\$ 3 bilhões) (REZENDE PINTO, 2002, p. 112).

No que diz respeito à ampliação da obrigatoriedade do atual Ensino Fundamental, a nova LDBEN já previa **a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental de oito anos**. Em seu artigo 87, parágrafo 3, inciso I, estabelece que cada município e, supletivamente, o estado e a União deverão: “matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental”. Associada essa “brecha” legal ao caráter indutor do FUNDEF, as consequências são as que já destacamos anteriormente: o aluno passa a ser um valor monetário – quanto mais matrículas, mais recursos transferidos à esfera municipal, responsável legal pelo provimento desse nível educativo. A inclusão de crianças de seis anos no Ensino Fundamental não estava vinculada à ampliação do Ensino Fundamental. Isso ocorrerá, posteriormente, como veremos, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/01, de 9 de janeiro de 2001.

1.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DENTRE MUITAS METAS, A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA NOVE ANOS

O Plano Nacional de Educação, de acordo com Saviani (1999), tem antecedentes históricos. Sua primeira manifestação explícita nos é dada pelo “Manifesto dos pioneiros da educação nova”, lançado em 1932. A proposta dos pioneiros passava pela reconstrução educacional por meio da criação de um plano com sentido unitário e de bases científicas.

Esse entendimento influenciou, por certo, a Constituição Brasileira de 1934 cujo artigo 150, alínea a), estabelecia como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. Vê-se que, nessa acepção, o plano coincide praticamente com o significado da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 1999, p. 125).

Somente em 1962 surge o primeiro Plano Nacional de Educação, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Foi proposto por iniciativa do MEC, e não em forma de um projeto de lei. Tratava-se de um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas no prazo de oito anos. A ideia de um Plano Nacional de longo prazo ressurgiu com a Constituição Federal de 1988, com força de lei, por meio do art. 214, que declara a sua obrigatoriedade. Contudo, do ponto de

vista da forma, percebe-se que a determinação constitucional de elaboração do Plano Nacional de Educação não é uma invenção da CRFB/1988, pois o tema já havia sido tratado na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Sua elaboração atendeu ao disposto no art. 214 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e ao artigo 87 da nova LDB, que, ao instituir a Década da Educação, também estabeleceu que a União deveria encaminhar ao Congresso Nacional, até 12 meses após a sua promulgação, o “Plano Nacional de Educação”, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes. Esse plano deveria ainda ser reelaborado em **sintonia** com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Tal como a LDB nº 9394/96, também o Plano Nacional de Educação foi resultado de embates. Tivemos uma proposta de Plano⁷ advinda do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que foi apresentado na forma de um projeto de lei (PL nº 4.155/98) pelo deputado federal Ivan Valente. Todavia, esse projeto não foi sequer discutido nas comissões e, tampouco, no plenário da Câmara. O que veio em substituição a esse projeto foi o apresentado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e aprovado por sua maioria no Congresso Nacional.⁸ Conforme Gadotti (2000), o Plano Nacional de Educação mantém metas para o Ensino Fundamental que haviam sido estabelecidas no Plano Decenal de Educação para Todos, sofrendo apenas algumas atualizações, alterações e inclusões. Dentre essas atualizações destaca-se a meta de nº 2: “Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos” (PNE, 1998, p. 14).

A importância dessa meta é justificada pela necessidade de equalização regional. É destacada a posição do país com relação aos demais países da América Latina:

esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas, [...]. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional (PNE, 2001, p. 20).

⁷ Reivindicava uma escola pública, gratuita, democrática e de exigente padrão qualitativo para todos, a serviço de um projeto de país voltado para o povo brasileiro. Requeria, entre outros compromissos, o de aumentar substancialmente o gasto público, universalizar a Educação Básica e ampliar e democratizar o ensino superior público.

⁸ Isso significa, portanto, que o que temos é o PNE do governo, e não da sociedade civil. Diversos estudiosos já evidenciaram e analisaram essa questão (PINTO, 2002; ROMANO, 2002; SAVIANI, 1999; VALENTE), que marcou a limitação e o retrocesso na busca pela responsabilidade estatal para com a educação pública, gratuita e de qualidade.

Além da justificativa citada, como estratégia que visa à aproximação da educação brasileira à dos países vizinhos, ou seja, acompanhando um movimento mundial, outro indicativo importante que pode ser observado no PNE diz respeito às metas em torno da Educação Infantil. Pretende-se, contudo, “atender em cinco anos, 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (PNE, 1998, p. 9). A previsão evidencia um atendimento mais abrangente para a população de 4 e 5 anos de idade (80%), diferenciando-se para a faixa etária de 0 a 3 anos (50%), o que induz a permanência do atendimento divergente. Essa diferenciação explicita a priorização dada à pré-escola em detrimento da creche, quando os recursos com as medidas sociais, e mais especificamente com a educação, estão limitados, sendo, portanto, “necessário estabelecer prioridades”, conforme é ressaltado no próprio PNE.

Certamente esse foco quantitativo superior para a faixa etária de 4 e 5 anos de idade também está vinculado ao fato de a pré-escola estar mais próxima do Ensino Fundamental, relacionando-a como um instrumento desse nível elementar, enquanto o conceito de creche perpassa a questão da assistência, portanto ligada à esfera familiar.

A respeito das metas previstas no PNE, Rezende Pinto (2002) sintetiza num quadro aquelas que seriam as de maior impacto financeiro, para tanto, é necessário destacá-las, especialmente aquelas voltadas à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, a fim de que possamos perceber e compreender os impactos advindos por essa legislação, que pontualmente propõe a expansão dessa última etapa de ensino.

EDUCAÇÃO INFANTIL (Total: 26 metas)	ENSINO FUNDAMENTAL (Total: 30 metas)
Assegurar o atendimento de 30% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos e de 60% na faixa de 4 a 6 anos em 5 anos, atingindo 50% e 80% nessas respectivas faixas etárias, em 10 anos, universalizando o atendimento na faixa de 6 anos e incorporando-a ao ensino fundamental que passaria a ter 9 anos de duração (não define a parcela que caberia ao sistema público de ensino). (meta 1)	Universalizar o atendimento. (meta 1)
Em 5 anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infra-estrutura. (meta 4)	Ampliar a sua duração para 9 anos, com início aos 6 anos. (meta 2)
Que, em 5 anos, 100% dos professores tenham formação de nível médio (normal) e, em 10 anos, de nível superior. (meta 5)	Em 5 anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infra-estrutura. (meta 5)
Em 3 anos, 100% dos municípios com estrutura de supervisão da Educação Infantil (pública e privada). (meta 10)	Programa de garantia de Renda Mínima para famílias carentes (não define %). (meta 10)

EDUCAÇÃO INFANTIL (Total: 26 metas)	ENSINO FUNDAMENTAL (Total: 30 metas)
Alimentação escolar para todas as crianças matriculadas na Educação Infantil (instituições públicas e conveniadas). (meta 12)	Escolas com, no máximo, dois turnos diurnos e um noturno. (meta 20)
Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral (não define prazo). (meta 18)	Ampliar progressivamente a jornada escolar para, pelo menos, 7 horas/dia (sem prazo). (meta 21)
(VETADO) Atender, no Programa de Garantia de Renda Mínima, em 3 anos, 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos seus critérios, atingindo 100% em 6 anos. (meta 22)	Promover a eliminação gradual da necessidade de oferta do ensino noturno (sem prazo). (meta 23)

Quadro 2 – Estimativa de alunos a serem atendidos com base nas metas do PNE

Fonte: Rezende Pinto, 2002.

Em concordância com as reflexões de Rezende Pinto (2002), constatamos o desafio que corresponde ao cumprimento das metas definidas pelo PNE, especialmente para a Educação Infantil, e o quão irresponsável foi o Executivo Federal ao vetar os demais itens que apontavam para a ampliação dos recursos a serem aplicados em todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

Procurando dar visibilidade e mostrar as relações entre a política local e aquela produzida no âmbito internacional, elaboramos o Quadro 3, que sistematiza as metas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, considerando os seguintes planos: Educação para Todos (Jomtien), Plano Decenal e Plano Nacional de Educação.

Etapas da educação	EPT - 1990	Plano Decenal 1993-2003	LDB - 1996	PNE - 2001
Ed. Infantil.	Expansão da assistência e das atividades de desenvolvimento da primeira infância, incluindo intervenções da família e da comunidade, especialmente para as crianças pobres, desamparadas e excluídas.	Criar oportunidades de Educação Infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre.	Art. 29. A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30. A Educação Infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades	- Assegurar o atendimento de 30% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos e de 60% na faixa de 4 a 6 anos em 5 anos, atingindo 50% e 80% nessas respectivas faixas etárias, em 10 anos, universalizando o atendimento na faixa de 6 anos e incorporando-a ao Ensino Fundamental, que passaria a ter nove anos de duração (não define a parcela que caberia ao sistema público de ensino). (meta 1) - Em 5 anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infraestrutura. (meta 4) - Que, em 5 anos, 100% dos professores tenham formação de nível médio (normal) e, em 10

Etapas da educação	EPT - 1990	Plano Decenal 1993-2003	LDB - 1996	PNE - 2001
			<p>equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade. Art. 31. Na Educação Infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao Ensino Fundamental.</p>	<p>anos, de nível superior. (meta 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Em 3 anos, 100% dos municípios com estrutura de supervisão da Educação Infantil (pública e privada). (meta 10) - Alimentação escolar para todas as crianças matriculadas na Educação Infantil (instituições públicas e conveniadas). (meta 12) - Estabelecer, até o final da década, em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema. (meta 17) - Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral. (meta 18)
Ens. Fund.	<p>Acesso universal à educação primária (ou a qualquer nível mais elevado considerado "básico") e conclusão até o ano 2000.</p>	<p>Assegurar eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos, bem como outros que se fizerem necessários, nos próximos 10 anos, para garantir a conclusão do Ensino Fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino.</p> <p>Elevar a qualidade do Ensino Fundamental, reconhecendo a escola como</p>	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Universalizar o atendimento. (meta 1) - Ampliar a sua duração para nove anos, com início aos 6 anos. (meta 2) - Em 5 anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infraestrutura. (meta 5) - Programa de garantia de renda mínima para famílias carentes (não define %). (meta 10) - Escolas com, no máximo, dois turnos diurnos e um noturno. (meta 20) - Ampliar progressivamente a jornada escolar para, pelo menos, 7 horas/dia. (meta 21) - Promover a eliminação gradual da necessidade de oferta do ensino noturno. (meta 23)

Etapas da educação	EPT - 1990	Plano Decenal 1993-2003	LDB - 1996	PNE - 2001
		espaço central da atividade educativa, dotada de estrutura material, pedagógica, organizacional e financeira, capaz de oferecer à comunidade escolar condições de realizar o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem das crianças e dos adolescentes e aplicação dos recursos constitucionalmente.		

Quadro 3 – Metas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, segundo o Plano de Educação para Todos (Jomtien), o Plano Decenal e o Plano Nacional de Educação
 Fonte: Elaborado pela autora.

Observamos no quadro comparativo a centralidade atribuída ao Ensino Fundamental, que, aliás, coincide em suas grandes proposições com as diretrizes dos organismos multilaterais. Dessa forma, à medida que diminuiu a responsabilidade estatal com as demais etapas da Educação Básica, no que se refere ao financiamento, às condições de acesso e à expansão de vagas públicas, priorizou-se o Ensino Fundamental, ampliando-o inclusive para nove anos. Denota uma grande lacuna a concretização da Educação Infantil e dos demais níveis como dever do estado e direito de todos.

Por mais que as medidas, iniciativas e metas previstas nas políticas educacionais nos anos de 1990 tenham sido justificadas pelo discurso da justiça social ou equidade, a educação até então como direito público e subjetivo ainda não é para todos. O panorama explicitado confirma que a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos é tributária da reforma educacional brasileira da década de 1990. Portanto, as condições indutoras criadas a partir desse período, por meio dos processos de descentralização, expressos via municipalização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, a criação do FUNDEF e a criação dos Planos

Decenal e Nacional de Educação priorizando o Ensino Fundamental indicam as origens e os fatores que influenciaram a reestruturação do Ensino Fundamental no Brasil.

O contexto no qual as políticas emergem e são iniciadas é composto de um conjunto de influências. A ampliação do Ensino Fundamental para nove anos no Brasil esteve relacionada também às políticas concertadas entre os governos e os organismos multilaterais atuantes no Brasil, como nos demais sistemas educacionais da América Latina. A Educação Infantil quando mencionada é tratada em função do Ensino Fundamental, ou seja, como melhoria da aprendizagem, da permanência na escola e dos fluxos dos alunos dentro do sistema.

Buscando aprofundar essa problemática, na próxima seção, além de demonstrar o interesse do Brasil em ampliar o Ensino Fundamental para nove anos, compatibilizando os tempos escolares aos países vizinhos e integrantes do mesmo bloco econômico, percorremos as políticas internacionais que evidenciam essa relação em torno do destaque ao Ensino Fundamental. Conforme pesquisadores da área da educação demonstram (KRAWCZYK, 2000; PENN, 2002; ROSEMBERG, 2002; TORRES, 1996), no atual cenário mundial a influência de organismos multilaterais, no estabelecimento de prioridades, estratégias e avaliações em políticas educacionais, vem cada vez mais sendo potencializada. Dessa forma, cumpre-nos observar essas relações no âmbito da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

1.4 A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA

A predominância atual dos organismos internacionais no delineamento de políticas educativas nos países em desenvolvimento tem sido uma constante, assim como seu protagonismo desempenhado tanto na condição de consultores quanto na de financiadores, no processo de reformas educativas desencadeado na América Latina.

Ao longo da década de 1990, praticamente todos os países latino-americanos vêm implementando reformas educacionais resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa articulado com as políticas de organismos internacionais de empréstimos para os países da região (KRAWCZYK, 2000).

Pela sua forte presença no território nacional (sobretudo, a partir dos anos de 1990, tempo marcado pela já citada reforma educacional), dois organismos multilaterais – UNESCO

e Banco Mundial, que mantêm indicações para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental – aqui serão tratados.

Conforme anteriormente mencionada, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990, p. 2), patrocinada também pela UNESCO e pelo Banco Mundial, salientou a “necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão abrangente de educação básica e um renovado compromisso a favor dela, para enfrentar a amplitude e a complexidade do desafio, proclamamos a seguinte: educação para todos”, com o objetivo de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Para tanto, o comparativo neste capítulo aqui investigado entre o Plano de Ação da Conferência, o Plano Decenal e o Plano Nacional de Educação evidenciou que os rumos das políticas da educação brasileira não têm sido tomados para uma visão abrangente de Educação Básica, priorizando-se, contudo, o Ensino Fundamental.

Além da participação do Brasil nessa conferência, que produz efeitos no delineamento das políticas nacionais, em 2000, foi realizado em Dakar (Senegal) o Fórum Mundial de Educação, promovido também pelos organismos multilaterais destacados acima. Esse fórum tem como objetivo examinar os progressos atingidos em relação aos compromissos estabelecidos na Conferência de Jomtien (1990). Os países participantes, entre eles o Brasil, comprometeram-se a adotar o Marco de Ação de Dakar: 1) expandir e melhorar a educação e os cuidados com a infância; 2) assegurar educação gratuita, compulsória e de qualidade; 3) garantir que as necessidades básicas de aprendizagem de jovens sejam satisfeitas de modo equitativo, por meio de acesso a programas de aprendizagem apropriados; 4) atingir 50% de melhoria no nível de alfabetização de adultos; 5) alcançar igualdade de gênero com foco no acesso de meninas à Educação Básica de qualidade; e 6) melhorar a qualidade da educação.

Ao analisar como vem sendo tratada a educação das crianças de 0 a 6 anos, no Marco de Ação de Dakar, Campos (2006) aponta para ambivalências presentes nos discursos dessa conferência, sobretudo no tocante à Educação Infantil, oscilando entre um direito ou um serviço a ser prestado. Entretanto, conclui que a “visão que prevalece, contudo, é a educação como serviço, uma vez que essa concepção se coaduna com a de ‘oportunidades educacionais’” (CAMPOS, 2006, p. 29). Das orientações advindas de Dakar, a prioridade é dada à educação de crianças maiores. Conforme Campos (2006), a Educação Infantil,⁹ embora seja enfatizada como estratégica, permanece como possibilidade, e não como obrigação.

⁹ O termo “Educação Infantil”, de acordo com a LDBEN nº 9.394/96, refere-se à primeira etapa da Educação Básica, ou seja, toda educação que antecede o Ensino Fundamental.

Além dessa ênfase à Educação Infantil, anteriormente ao Fórum, em meados da década de 1990, a UNESCO delineava a educação para o século XXI. Sob o título “Educação: um tesouro a descobrir”, o “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI”, publicado em 1996, também advoga o ensino para as crianças na faixa etária ideal, não compreendendo as de zero até seis anos. Ao discorrer sobre a Educação Básica, o documento orienta que deve assegurar uma base sólida para aprendizagem futura, desenvolvendo nessa etapa habilidades e competências na leitura, escrita, expressão oral, cálculo, resolução de problemas, bem como aptidões, valores e atitudes.

No que se refere à prioridade à Educação Básica no investimento público, o documento indica que, dentre alguns princípios, os poderes públicos poderiam combinar taxas e investimentos eficazes, por meio da: “garantia de acesso a um ensino primário de qualidade para todas as crianças dando prioridade absoluta em todos os países, a este nível de ensino, nas despesas públicas com a educação” (DELORS, 2000, p. 183). No tocante à educação pré-escolar, “pode, ser integrada em programas de educação comunitária destinados aos pais, em especial nos países em desenvolvimento, onde os estabelecimentos de educação pré-escolar, muito caros, são acessíveis apenas a privilegiados” (DELORS, 2000, p. 130). Nesse sentido, a referência à presença das organizações não governamentais na oferta da educação para as crianças da pré-escola é coerente com a perspectiva da Educação Infantil como oportunidade.

Ainda sobre o relatório da UNESCO, Evangelista, Moraes e Shiroma (2002) verificam que:

Diante dos níveis precários de escolarização básica verificamos em todo mundo, o documento preconiza a educação básica dos 3 aos 12 anos, com conteúdo universal, dirigido com especial atenção às mulheres, populações rurais, pobres urbanos, minorias étnicas e crianças que trabalham. O relatório prescreve um sistema de ensino flexível, que possa oferecer uma diversidade de cursos, possibilidade de transferências entre as modalidades de ensino e novas formas de certificação (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2000, p. 67).

Mais recentemente, em 2002, na obra organizada pela UNESCO/OREALC “Educação na América Latina: análise de perspectivas”, Brunner (2002) aponta elementos compartilhados por especialistas com respeito à organização e ao funcionamento futuros das instituições educacionais na América Latina. Segundo o autor, as tendências estão para:

[...] uma maior descentralização organizacional e de gestão dos sistemas educacionais, incluindo graus mais altos de autonomia na base e de participação da comunidade, tudo isso é visto como altamente positivo; um uso mais intenso dos métodos quantitativos de avaliação do desempenho dos professores e alunos, como meio para orientar as políticas públicas; uma universalização dos programas de educação pré-escolar que, assim se espera, irá servir para melhorar, significativamente, a educação básica e secundária (BRUNNER, 2002, p. 19, grifos meus).

Dentre os organismos multilaterais, não somente a UNESCO como também o Banco Mundial têm apresentado propostas e influências para o campo educacional. A fim de garantir a estabilidade econômica dos países em desenvolvimento, Torres (1996) explica que as questões sociais tornaram-se essenciais para o Banco Mundial.

Com relação a essas influências do BM na política educacional brasileira, especificamente nos dois primeiros níveis da Educação Básica, Kruppa (2004) demonstra que o Banco oferece suas vantagens comparativas (recursos mais concepções mais conhecimentos mais assessorias), propondo, inclusive, as adequações jurídicas necessárias para a montagem integrada do sistema educacional com essas configurações.

Quanto à Educação Básica, segundo o BM, é a escola regular que deve assumir o quesito de obrigatoriedade, sendo estendida ao conjunto da população. O Banco entende que ela deva se compor **do primário e do primeiro ciclo do secundário**.¹⁰ Ainda que sejam dados exemplos de escolas básicas, onde grande parte do custeio é feito por meio de contribuições da comunidade, o Banco admite que a sua oferta principal seja de responsabilidade do setor público (KRUPPA, 2004, p. 4). Diferentemente, essa mesma concepção educacional não vem sendo considerada para a Educação Infantil:

Uma análise da literatura internacional evidencia, de imediato, duas grandes tendências contemporâneas quanto aos objetivos da educação infantil: uma para os países desenvolvidos; outra para os em desenvolvimento. Para os países em desenvolvimento, particularmente para a América Latina dos anos 90, o principal objetivo que vem sendo proposto à educação infantil é o da prevenção do impacto da desigualdade econômica (mortalidade, desnutrição infantil), especialmente prevenção do fracasso escolar no ensino fundamental, uma estratégia para o aumento de sua eficiência. Observo uma espécie de deslizamento do uso das pesquisas sobre impacto da educação infantil no ensino fundamental. Se de início foram efetuadas para avaliar programas em andamento (como os norte-americanos Head Start e High Scope) e seus resultados funcionaram como argumento para ampliar as fontes de recurso (vale a pena investir em educação infantil), atualmente a avaliação de impacto tem sido usada para delimitar objetivos e estratégias:

¹⁰ Esta referência equivale ao Ensino Fundamental, pois a autora define que, para o BM, o Ensino Médio é entendido como sendo o segundo ciclo do secundário.

melhorar os indicadores do ensino fundamental e reduzir ao mínimo os custos de programas e projetos. [...] O indicador chave deste modelo é a avaliação custo-benefício, incluindo nos benefícios principalmente as taxas de retorno. Este é o modelo particularmente presente nos estudos realizados, encomendados ou publicados pelo Banco Mundial (CORAGGIO, 1996; LAUGLO, 1997 apud ROSEMBERG, 2001, p. 23).

Ao analisar a educação das crianças pequenas, delineadas pelo Banco Mundial, Penn (2002) também argumenta que o tema da primeira infância vem recebendo destaque crescente na agenda internacional, destacando o Fórum de Dakar. Para a autora, a resposta ao conceito de primeira infância, presente nas políticas do Banco Mundial, parece explicar o fato de as políticas educacionais destinadas à Educação Infantil permanecerem não como obrigação:

Que conceito de primeira infância subsidia as políticas do Banco Mundial? O modelo de desenvolvimento humano utilizado para promover o ECD (*Early Childhood Care and Development*) – Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância – reflete o modelo de desenvolvimento econômico. A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade (IDS, 2000). As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o "capital humano" do futuro (PENN, 2002, p. 12-13).

Muitas dessas propostas de reforma, referentes ao financiamento e à intervenção na programação do sistema educacional, aplicadas homogeneamente por quase todos os países da América Latina, têm como finalidade maior apenas o alívio do Estado quanto a gastos nessa área, provando a tese do "encolhimento" da esfera pública do Estado brasileiro por uma ação catalisadora do Banco Mundial em favor da lógica privada.

Ademais, considera-se, ainda, entre as propostas do Banco Mundial e da UNESCO, que enquanto o primeiro apontava para a universalização restrita do Ensino Fundamental, a UNESCO orientava para a necessidade de universalizar a Educação Básica, a partir do pré-escolar, sem, no entanto, mencionar sua obrigatoriedade.

Cumpramos aqui destacar que essa focalização no Ensino Fundamental, ao que nos indica, influenciada por organizações multilaterais, também ocorreu no âmbito dos países do Mercosul, levando que as reformas redefinissem também seus sistemas educativos. Além disso, as tentativas de fortalecimento do bloco estendem-se também para o campo educativo, conforme discutiremos a seguir.

1.4.1 As influências internacionais e a homogeneidade dos tempos escolares – Ensino Fundamental no âmbito dos países que compõem o Mercosul

Desde a década de 1990, observamos a crescente presença de relatórios, planos e projetos no Brasil por parte desses organismos, e até então muitas indagações e repercussões a respeito deles têm se feito presentes. Somado a isso, ainda no plano internacional na mesma época, início dos anos 90, é criado o bloco do Mercosul, passando o Brasil a fazer parte como um dos países-membros. Esse fato leva o Brasil a assinar em 1995 um Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio, e em razão desse protocolo, posteriormente, encaminham-se o certificado único de estudos de conclusão do Ensino Fundamental e o Selo Mercosul Educacional, justificando a inclusão da Educação Infantil aos seis anos como o primeiro ano de estudos para a equivalência e a ampliação dos anos de escolarização obrigatória.

Campos, Campos e Rocha (2007, p. 7) elencaram vários motivos que estão na base da ampliação do Ensino Fundamental. Dentre esses motivos, destacamos dois: a) “a ampliação gradativa da escolaridade obrigatória e a ampliação do tempo escolar, em direção ao ensino em tempo integral” e

b) Necessidade de compatibilizar os currículos e tempos escolares entre os sistemas educacionais dos diferentes países que integram o bloco econômico do MERCOSUL. De acordo com o Secretário da Educação Básica do MEC, o Brasil, recentemente, não pode assinar a compatibilização de currículos com os demais países do bloco, pois apenas são considerados 11 anos de escolarização obrigatória, ao contrário dos demais países que já apresentam 12 anos de escolarização obrigatória (IPEA, 2005; FERNANDES, 2005 apud CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, p. 8).

Para bem compreender essa situação, segue a seguir um quadro comparativo dos sistemas educacionais nacionais tratando da obrigatoriedade, bem como das respectivas idades que abrangem as duas primeiras etapas, que no Brasil correspondem à Educação Básica, entre alguns dos países que integram o Mercosul.¹¹

¹¹ Conforme a descrição do sistema educativo do Mercosul, realizada pela revista “Mercosur”, em 2004, no **sistema de educação argentino**, a educação inicial se ocupa da educação de crianças de 3 a 5 anos de idade, sendo obrigatório somente o último ano. Esse país tem estendido a educação obrigatória para 10 anos (antes era

PAÍSES	Idades																			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17		
ARGENTINA						EI	GERAL BÁSICA													
URUGUAI						EI	PRIMÁRIA													
PARAGUAI							ESCOLAR BÁSICA													
CHILE							GERAL BÁSICA													
BRASIL							FUNDAMENTAL													

Quadro 4 – Etapas que garantem o acesso ao ensino obrigatório em países que integram o Mercosul

Fonte: Organizada a partir de indicadores estatísticos do sistema educativo do Mercosul (2004).

A organização dos sistemas educacionais de cada país integrante do Mercosul, sobretudo no que se refere à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, aponta características relevantes. Dessa forma, a educação nos países da região que integram o bloco chama a atenção para dois indicativos interessantes. O primeiro destaca-se pelo fato de nosso país apresentar o início da escolarização obrigatória tardia em comparação com os demais. Compreende-se, dessa forma, por que o Brasil recorre à “correção” dessa situação por meio da implantação do Ensino Fundamental de nove anos, incluindo, portanto, as crianças de seis anos. Já o segundo refere-se à ausência pelos países do caráter da obrigatoriedade para a educação das crianças de 0 a 4 anos. Talvez essa não seja o diferencial, pois nenhum país obriga os pais a colocarem na escola crianças pequenas. Chama a atenção como a faixa etária de 5 anos, último ano da educação inicial (para nós, Educação Infantil), tem se tornado obrigatória na Argentina e no Uruguai.

Considerando esse panorama regional, Saveli (2008) considera a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos no Brasil uma medida contextualizada. Para autora, “a antecipação do acesso e da obrigatoriedade de escolarização da criança de seis anos é uma

de somente 7 anos). Anteriormente restrita apenas ao nível do ensino primário, a obrigatoriedade, atualmente, abrange o último ano do nível inicial e os nove anos da Educação Geral Básica. No **Paraguai**, a educação inicial não é obrigatória e compreende: jardim maternal (0-2 anos), jardim de infância (3-4 anos) e pré-escolar (5 anos). Desenvolve-se nas modalidades formal e não formal. A educação escolar básica não é obrigatória e gratuita nas escolas de gestão oficial por lei. Compreende nove graus e se divide em crianças de 6 a 14 anos de idade. Esse nível se divide em três ciclos de três anos de duração cada um: primeiro ciclo (1º, 2º e 3º grau), segundo ciclo (4º, 5º e 6º grau) e terceiro (7º, 8º e 9º grau). No **Uruguai**, a constituição e a norma legal estabelecem dez anos para a obrigatoriedade e gratuidade da educação inicial para todas as crianças de 5 anos; 6 anos de educação primária; e 3 anos de ciclo básico de educação média. O sistema educativo uruguaio está organizado em quatro níveis: educação pré-escolar, educação primária, educação média (ciclo básico e bacharelado) e educação superior. A educação pré-escolar ou inicial atende à população infantil compreendida entre os 3 e 5 anos de idade, tendo inclusive o caráter de obrigatoriedade para as crianças de 5 anos de idade.

medida contextualizada nas políticas educacionais de todos os países europeus e da maioria dos países da América Latina e do Caribe” (SAVELI, 2008, p. 69).

Dessa forma, com o objetivo de homogeneizar os tempos escolares entre os países que compõem o bloco econômico do Mercosul, em maio de 2003 a Assessoria Internacional e Secretaria de Educação Fundamental do MEC consultou o CNE/CEB sobre os termos do “Protocolo de Integração Educacional e Reconhecimento de Certificados e Títulos de Nível Fundamental e Médio não técnico no âmbito do Mercosul”, assinado pelo Brasil em 1995. Os argumentos que motivaram a consulta se referem à defasagem de um ano da escolaridade básica brasileira em relação aos demais países integrantes ou associados do Mercosul, visto esse quadro não contemplar o **nosso ensino pré-escolar**. De acordo com o documento:

[...] justifica-se a não inclusão da pré-escola na Tabela em questão, por não ser etapa obrigatória da Educação Fundamental no Brasil, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Não se pode pressupor, assim, que todo o aluno brasileiro tenha freqüentado a pré-escola (CNE/CEB nº 05, 2003, p. 1).

O mencionado protocolo conta com uma tabela de equivalência em que está descrita a organização das séries que compõem o Ensino Fundamental e Médio em cada um dos países: Argentina (7+5), Uruguai (6+3+3), Paraguai (9+3), Bolívia (5+3+4), Chile (8+4) e Brasil (8+3). Argumentam ainda os solicitantes que tal situação vinha trazendo implicações negativas para a mobilidade de educandos entre os países do Mercosul.

Considerando a questão e julgando-a plausível, o CNE/CEB se manifestou por meio do Parecer nº 05/2003, relatado pelo conselheiro Francisco Aparecido Cordão, que assim se manifestou:

Julgo perfeitamente plausível atender ao solicitado, incluindo o último ano da educação infantil, na modalidade pré-escola, como primeiro ano do ensino fundamental, para fins de equivalência de anos de escolaridade, no âmbito do MERCOSUL, para fins de continuidade de estudos em países membros e associados, respeitadas as decisões dos respectivos sistemas de ensino quanto à sua obrigatoriedade e flexibilidade de organização do funcionamento da Educação Básica, dado o caráter federativo de nossa República. Em decorrência, a Tabela de Equivalência de Estudos, anexa ao Protocolo de Integração Educacional e Reconhecimento de Certificados e Títulos de Nível fundamental e Médio não Técnico, pode ser alterada e nela ser incluído o último ano da educação infantil como primeiro ano de escolaridade básica no Brasil, superando, assim, as apontadas “implicações negativas para a mobilidade de indivíduos entre os países do MERCOSUL” (CNE/CEB, nº 05, 2003, p. 3).

Dessa forma, no último ano da Educação Infantil é incluída a modalidade pré-escola, como primeiro ano do Ensino Fundamental, para fins de equivalência de anos de escolaridade, no âmbito do Mercosul,¹² resguardados os respectivos sistemas de ensino, bem como o caráter federativo de nossa República.

O panorama delineado em torno dos tempos de escolarização obrigatória desses países do Mercosul compõe um dos motivos para a ampliação gradativa da escolaridade e a ampliação do tempo escolar no Brasil. Em comparação com os demais países, o ingresso no Ensino Fundamental aqui era considerado relativamente tardio, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas. Portanto, conforme já apontado pelo próprio PNE, “corrigir essa situação considera-se prioridade da política educacional” (PNE, Lei n. 10.172, 2001, p. 13). Além do PNE, essa ideia pode ser verificada no próprio documento do MEC, “Ensino Fundamental de nove anos: orientações gerais”:

[...] o Ensino Fundamental de nove anos é um movimento mundial e, mesmo na América do Sul, são vários os países que o adotam, fato que chega até a colocar jovens brasileiros em uma situação delicada, uma vez que, para continuar seus estudos nesses países, é colocada a eles a contingência de compensar a defasagem constatada (MEC, 2004b, p. 14).

Podemos perceber que a priorização no Ensino Fundamental, mediante inclusive a sua ampliação, constitui-se em um movimento mundial, parecendo fazer parte do que Dale (2004) chama de uma agenda globalmente estruturada para a educação.

Portanto, a reforma educacional implementada nos anos 1990 vem a confirmar, por meio de planos e metas internacionais e nacionais, a focalização no Ensino Fundamental. Arelada a essa situação, podemos identificar como a influência dos organismos internacionais incidiu sobre as políticas educacionais não só do Brasil como dos demais países da América Latina, com destaque, neste caso, aos integrantes do Mercosul. Constatamos e concordamos com Torres (2001) que essa uniformização da política educativa em escala global está vinculada ao crescente peso dos organismos internacionais no projeto e

¹² A origem deste bloco se deu por meio do Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai com o objetivo de estabelecer um mercado comum entre os países acordados, formando então o popularmente conhecido Mercosul. Atualmente Bolívia, Chile e Venezuela também fazem parte do bloco. Desde sua criação em 1991, o Setor Educativo do Mercosul (SEM), criado a partir de protocolo assinado pelos ministros da Educação, membros do Bloco, estabeleceu objetivos e planos de ação que incluem a produção, a difusão e a análise das informações a respeito dos sistemas educativos da região com o intuito de promover a integração regional pela educação. Nesse âmbito, foi criado um sistema de informação e comunicação (SIC) entre os países para estreitar ainda mais os vínculos na busca por uma educação atrelada ao desenvolvimento, gestando-se, portanto, a ideia de um plano estratégico do SEM com metas a serem alcançadas entre os anos de 2006-2010. Outras informações podem ser encontradas no site: <www.sic.inep.gov.br>.

na execução da política educativa nos países em desenvolvimento. O pacote com o “encolhimento” da visão ampliada de Jomtien trouxe sérias consequências para o campo da Educação Infantil, que, sob a égide da oportunidade e não do direito, foi (sobretudo, pela ausência de financiamento) e ainda vem sendo planejada e contemplada pelas políticas em detrimento do Ensino Fundamental.

Analisar esse cenário tornou-se fundamental para que sejam identificados os nexos que nos possibilitem compreender o processo de antecipação e ampliação da escola obrigatória, bem como o impacto das políticas minimalistas¹³ para a educação ao refletirem o encolhimento, mostrando-se ainda menores no tocante ao cuidado e à educação da primeira infância.

Mediante a todo esse contexto de influências que originaram essa nova política, buscaremos compreender a implementação do Ensino Fundamental de nove anos no Brasil, o que, apoiado no ciclo de políticas de Ball, Mainardes (2007) chama de produção do texto. Para Mainardes (2007), o contexto da influência está inter-relacionado a esse segundo contexto. Os textos políticos constitutivos desse último (produção do texto) representam a política formada por textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, entre outros, que, na atual conjuntura de reestruturação da Educação Básica no Brasil, necessitam ser analisados.

¹³ Salientamos estas políticas fundamentando-as na concepção de Saviani (1999). Para o autor, o termo “minimalista” é compatível com o “Estado mínimo” idealizado pelos neoliberais e com o mínimo de responsabilização pela oferta da educação pública.

2 A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA NOVE ANOS NO BRASIL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste capítulo pretendemos examinar os determinantes econômicos, históricos e sociais e as políticas que estão na base da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, com a inserção das crianças de seis anos. Para tanto, desejamos, a partir do referencial analítico de Ball (apud MAINARDES, 2007), compreender o processo e a produção dessa nova política. Para o autor, essa arena representa “a política de fato”, por meio de textos políticos e legislativos.

Temos como objetivo: a) analisar os antecedentes da inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental de nove anos, antes mesmo da promulgação da Lei nº 11.274/06, experiências estas desenvolvidas em governos populares, em contextos de democratização. Posteriormente, também serão abordadas as experiências da inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental no âmbito de alguns estados e municípios, sem, entretanto, configurarem-se como uma política nacional; b) examinar as relações da inclusão das crianças de seis anos, à luz das políticas da Educação Infantil. Em seguida, discutimos alguns documentos relacionados à Política Nacional de Educação Infantil, buscando demonstrar conquistas e garantias para a área em que, prioritariamente, anterior à Lei nº 11.274/06, vinham sendo atendidas as crianças de seis anos; e c) procurar analisar o conjunto de documentos – normativos, de lei e de orientação. Paralelamente à construção dessa política, a partir de 1998, são destacados e analisados documentos que buscam reconfigurar a Educação Básica com a ampliação do Ensino Fundamental. Ao final são apresentadas as iniciativas governamentais em favor do Ensino Fundamental de nove anos, demonstrando uma focalização nesse nível de ensino e o “encolhimento da Educação Infantil”.

Entendemos, entretanto, que essa medida produziu efeitos não apenas para o Ensino Fundamental, mas também para a Educação Infantil, gerando controvérsias e interpretações variadas. Por meio de nossa investigação, constatamos que as análises têm focalizado o Ensino Fundamental, pouco se atendo às relações dessas mudanças com o contexto não

apenas da política da Educação Infantil, mas também das práticas pedagógicas nessa etapa educativa.

2.2 A AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL

Na década de 1970, durante o Regime Militar, a Lei nº 5.692/71 também ampliou a obrigatoriedade da escolarização de quatro para oito anos. Uma análise de conjuntura desse período, em que foi implementada a Lei nº 5.692/71, revela que a ampliação da oferta do ensino de 1º grau estava intrinsecamente ligada à ideia de educação/desenvolvimento. Naquele momento político, a euforia do “milagre econômico brasileiro” e a ampliação do ensino elementar de quatro para oito anos, com a fusão dos antigos cursos primário e ginásio, para a faixa etária entre os 7 e os 14 anos, eram consideradas como passaporte na garantia de formação e qualificação mínimas à inserção de grande parcela da classe trabalhadora no processo produtivo, cujos postos de trabalho ainda exigiam pouca qualificação.

De acordo com Germano (1994), nesse período, caracterizado por contenção e repressão, era a forte influência de organismos multilaterais no campo educacional que agiam por meio de acordos e convênios entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agency for International Development (AID). Esses acordos chamados MEC/USAID visavam à assistência técnica e financeira por parte dessa agência à organização do sistema educacional brasileiro. A justificativa pela presença desses organismos como financiadores e de certa forma orientadores da educação no Brasil é dada em função do acelerado ritmo do crescimento da demanda social de educação, tendo como consequência um agravamento na crise educacional.

No que tange à influência internacional para a ampliação da escolarização obrigatória no Brasil, merece destaque, sobretudo, já a partir das décadas de 1960 e 70, a focalização por parte dessas agências na reformulação do ensino de 1º grau em relação ao 2º grau. Romanelli (1998) tece algumas considerações sobre a diferença de enfoques presente nos acordos MEC/USAID e nos relatórios brasileiros (MEIRA MATOS apud ROMANELLI, 1998)¹⁴ e

¹⁴ Conforme Vieira (2008), a importância estratégica da reforma para os militares explicitou-se na convocação de um oficial de alta patente do Exército para presidir uma comissão especial para tratar do assunto: o então coronel Carlos de Meira Matos, vice-chefe do gabinete militar do presidente Castello Branco e interventor federal em Goiás. Criado pelo Decreto nº 62.024/1967, o grupo teve três meses para propor medidas de curto prazo com o

GT Reforma Universitária¹⁵, identificando objetivos bem diferentes e até certa polarização entre o setor externo, representado pela USAID, e o setor interno, representado pelo poder político. A autora afirma que:

Quer-nos parecer que, para a primeira, a reformulação do ensino de 1º grau era mais importante e atendia melhor aos interesses da retomada da expansão econômica iminente, do que a reformulação do ensino de 2º grau. Essa expansão, num país dependente, como o Brasil, exigiria um aumento do nível geral de escolaridade do trabalhador, mas, por sua vez, esse aumento teria de ser concedido, de forma comparável com a posição periférica de nossa economia: a industrialização crescente exige uma base de educação fundamental e algum treinamento, o suficiente para o indivíduo ser introduzido na manipulação de técnicas de produção e aumentar a competitividade, sem, contudo, ter sobre o processo nenhum controle, nem mesmo qualquer possibilidade de exigências salariais que um nível mais elevado de escolarização e qualificação acabaria por suscitar. Enfim, era interessante para os meios empresariais que tivéssemos a mão-de-obra com alguma educação e treinamento, bastante produtiva e, ao mesmo tempo, barata (ROMANELLI, 1998, p. 234, grifos meus).

Evangelista, Moraes e Shiroma (2002) também destacam que os vários governos militares cuidaram de elaborar programas de ação, planos decenais, programas estratégicos, os quais incluíam a educação em suas propostas de planejamento para o país. Dessa forma:

O Plano Decenal da aliança para o Progresso e o Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) – Secretaria da Organização dos Estados Americanos (OEA) para assuntos culturais, científicos e de informação – indicavam com desconcertante franqueza que educador e educando haviam se transformado em capital humano. Capital que, recebendo investimento apropriado e eficaz, estaria apto a produzir lucros individual e social (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2002, p. 36).

Dessa forma, a ênfase dos planos e acordos no capital humano, dos anos de 1970, estavam na base da Lei nº 5.692/71. Para Saviani (2008), a concepção produtivista de

objetivo de eliminar obstáculos à maior produtividade e eficiência do sistema escolar e permitir a ampliação de vagas.

¹⁵ Vieira (2008) afirma que, como desdobramento da trajetória já percorrida na direção da reforma, em 2 de julho de 1968, é instituído por decreto presidencial o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. A equipe, integrada por 11 participantes, teria 30 dias para apresentar um projeto ao governo. Por certo, os estudos resultantes do convênio MEC/USAID, assim como o Relatório Meira Mattos foram subsídios centrais ao trabalho dessa equipe, que apresentou um extenso relatório de fundamentação da reforma de 1968. Para Rothen (2008), os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Meira Mattos e o realizado pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) tiveram, por um lado, o caráter de complementaridade e, por outro, de contraposição. Para o autor, a estrutura do Relatório do GTRU é mais bem organizada do que o da Comissão Meira Mattos, não havendo repetições de assuntos e de teses. Esse relatório tratou dos seguintes temas: concepção geral da reforma, regime jurídico e administrativo, estrutura, articulação da escola média com a superior, cursos e currículos – regime escolar, corpo docente, implantação da pós-graduação, corpo discente, expansão do ensino superior e recursos para a educação.

educação esteve presente não somente na Lei nº 5.692/71, como, já anteriormente, na Lei nº 5.540/68. Para o autor:

Essa concepção já se manifestou com plena clareza, exigindo, como base de toda reforma educacional, os princípios de racionalidade e produtividade, tendo como corolários a não-duplicação de meios para fins idênticos e a busca do máximo de resultados com o mínimo de dispêndio (SAVIANI, 2008, p. 110).

A formação rápida dos recursos humanos expressavam:

A adoção do modelo econômico associado-dependente, a um tempo conseqüência e reforço da presença das empresas internacionais, estreitou os laços do Brasil com os Estados Unidos. Com a entrada dessas empresas, importava-se também o modelo organizacional que as presidia. E a demanda de preparação de mão de obra para essas mesmas empresas associada à meta de elevação geral da produtividade do sistema escolar levou a adoção daquele modelo organizacional no campo da educação (SAVIANI, 2007, p. 366-367).

Quanto ao ensino de 1º grau, Saviani (1988) explica que a Lei nº 5.692/71 optou por uma formação condensada – formação da criança e do pré-adolescente.

Em relação à inclusão do “pré-adolescente” na definição do objetivo do ensino de 1º grau, cabe observar que ela se explica pelo fato de que a lei nº 5.692 estendeu o ensino de 1º grau para oito anos, abrangendo, em conseqüência, também a faixa dos onze aos quatorze anos (SAVIANI, 1988, p. 128).

Além da Lei nº 5.692/71, que estende o ensino de 1º grau, outro aspecto que merece destaque é o financiamento para essa etapa do ensino, que, por sua vez, já ocorria antes da Lei nº 5.692/71, incluindo, portanto, somente o ensino primário. Como forma de levantar recursos para a expansão do ensino primário, a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, institucionaliza o salário-educação.

Art. 1º É instituído o salário-educação devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar (BRASIL, 1964).

Por meio desse dispositivo, cria-se uma fonte de recursos para a educação de nível primário, proveniente da contribuição das empresas, as quais passaram a recolher aos

Institutos de Previdência Social o correspondente a uma cota para cada empregado de seus quadros. Os institutos, por sua vez, depositavam no banco em duas contas 50% no montante vinculado ao Fundo Estadual do Ensino Primário e os demais no Fundo Nacional do Ensino Primário.

No entanto, o salário-educação, previsto no artigo 178 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, foi instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e reestruturado pelo Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975. Constituíam-se numa contribuição patronal devida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas que se destinava ao financiamento, inicialmente, **das crianças de 7 a 11 anos** (ensino primário). Com a edição do Decreto-lei nº 1.422, acima referenciado, passou a ser destinado ao financiamento do ensino de 1º grau, dos empregados de qualquer idade e dos filhos destes, na **faixa etária dos 7 aos 14 anos**, conforme disposto no art 2º, a seguir transcrito:

Art. 2º O montante da arrecadação do salário-educação, em cada Estado e Território e no Distrito Federal, depois de feita a dedução prevista no § 3º, deste artigo, será creditado pelo Banco do Brasil S/A. em duas contas distintas:

- a) 2/3 (dois terços) em favor dos programas de ensino de 1º Grau, regular e supletivo, no respectivo Estado, Território ou Distrito Federal;
- b) 1/3 (um terço) em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

§ 1º Os recursos de que trata a alínea "a" deste artigo serão empregados nos Estados e no Distrito Federal, de acordo com planos de aplicação aprovados pelos respectivos Conselhos de Educação e nos Territórios de conformidade com o Plano Setorial de Educação e Cultura.

§ 2º O terço destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação será aplicado:

- a) em programas de Iniciativa própria do Ministério da Educação e Cultura, de pesquisa, planejamento, currículos, material escolar, formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e outros programas especiais relacionados com o ensino de 1º Grau;
- b) na concessão de auxílio, na forma do disposto nos artigos 42 e 54, e seus parágrafos, da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, sempre respeitando critérios que levem em conta o grau de desenvolvimento econômico e social relativo, tal como especificados em Regulamento e, especialmente, os "déficits" de escolarização da população na faixa etária entre os sete e os quatorze anos, em cada Estado e Território e no Distrito Federal, de modo a contemplar os mais necessitados (BRASIL, 1975).

Observamos, contudo, que, mesmo anterior à Lei nº 5.692/71, já era garantido o financiamento para a educação das crianças de 7 a 11 anos. Assim, com a extensão e a obrigatoriedade do ensino de 1º grau para oito anos, o financiamento também se estendeu às crianças de 7 a 14 anos de idade. Esse cenário nos permite estabelecer uma relação com a

criação do FUNDEF, na década de 1990, que, assim como esses citados, também foi um recurso focalizado no Ensino Fundamental (às crianças de 7 a 14 anos).

Para Germano (1994), as fontes de financiamento eram extremamente necessárias ao Estado, tendo em vista que seu quadro de carência mostrava-se incompatível à ideia de “Brasil-potência”.

Com efeito, de acordo com o próprio ministro Passarinho (1985), em 1971, quase 30% das crianças de 7 a 14 anos não tinham acesso à escola; a evasão e a repetência assumiam dimensões assustadoras: para cada mil crianças que entravam na 1ª série do primário, em 1961, por exemplo, menos da metade (446) chegavam à 2ª série e somente 56 logravam ingressar no ensino superior em 1972. A taxa de perdas era da ordem de 76% só no primário, além do mais, no tocante à escolarização obrigatória de 4 anos, o Brasil se igualava à Mauritânia e somente o Laos apresentava uma taxa inferior, 3 anos. Assim sendo, ficava atrás de países como a República da África Central (8), Congo Brazzaville (10), Gabão (10), Mali (11) etc., sem falar da União Soviética, Estados Unidos, Canadá e outros que atingem até 16 anos de escolaridade obrigatória (GERMANO, 1994, p. 167-168).

O significado da ampliação da escolarização obrigatória no âmbito do projeto hegemônico em foco não representou de fato o “exercício da cidadania”, tão proclamado pela Lei nº 5.692/71, expresso pela ampliação do acesso à escola, pela busca de diminuição das taxas de repetência e evasão, pela eliminação dos exames de admissão ao ginásio que facilitassem a melhoria do fluxo escolar. Ocorreu, como já demonstraram vários autores (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2002; GERMANO, 1994), subordinada à orientação política da época, para formar em larga escala mão de obra para a indústria nacional.

Como destacam Evangelista, Moraes e Shiroma (2002), a Lei nº 5.692/71 privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares para afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. No tocante ao financiamento, as autoras ressaltam a diminuição extrema dos recursos para a educação, menos de 3% do orçamento da União, alcançando os mais baixos índices de aplicação na história recente do país.

Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2002, p. 44).

Observamos, contudo, que no cenário pós-ampliação da escolarização, a partir do Regime Militar, embora tenha possibilitado acesso à escola às camadas populares, a completa democratização do ensino elementar encontrava-se severamente comprometida, fundamentalmente no que se refere à permanência e qualidade. Infelizmente foi proporcionada a esses contingentes, conforme Germano (1994), uma educação de segunda categoria e baixa qualidade.

Ainda de acordo com Germano (1994), em 1982, com as eleições para os governos estaduais, seguidas da vitória das oposições ao governo militar em dez estados brasileiros, são produzidas mudanças na política educacional, apontando para uma nova visão de papel da escola pública. Comprometidos com o discurso da mudança na educação, esses governos implantaram medidas inovadoras na rede pública de ensino.

Constatamos ainda nexos e relações entre as políticas de focalização no Ensino Fundamental – anos 1990 – e o antigo ensino de 1º grau. Ambos os projetos das classes dominantes, consubstanciados com os interesses do grande capital estrangeiro, tinham nos organismos multilaterais seus principais mediadores. Para Torres (1996):

A partir de 1970, deu-se um forte e sustentado aumento do investimento em educação de primeiro grau – incrementando-se ao mesmo tempo o papel do BM na assistência técnica – e uma diminuição dos empréstimos para a educação secundária. Tal ênfase sobre a escola de primeiro grau (e o conseqüente incremento de empréstimo para este nível) viu-se reforçado em virtude da Conferência Mundial de Educação para Todos [...] (TORRES, 1996, p. 128).

Dessa forma, a posição dos organismos multilaterais já nos anos de 1970 focalizava recursos e investimentos na etapa considerada obrigatória. Essa priorização também fora considerada “alicerce da estratégia de reduzir a pobreza” (TORRES, 1996, p. 128), por meio de uma formação mínima que atendesse às necessidades básicas dos mais pobres.

Ademais, ao analisar o percurso histórico da educação, confirmamos que a ampliação da escolarização obrigatória no Brasil não é um fato recente. Atualmente, a novidade expressa pela inclusão da criança de seis anos no Ensino Fundamental, que deixa de ser facultativa para tornar-se obrigatória. Todavia, para bem compreendermos o presente, é necessário encontrar no passado as suas raízes. Se a ampliação para nove anos de escolarização parece ser um fato recente, a inclusão de crianças de seis anos no Ensino Fundamental já vinha ocorrendo desde

a década de 1990, não como uma política de Estado, mas sim como uma opção de governos locais, como veremos na seção a seguir.

2.3 ANTECEDENTES DA INCLUSÃO DOS SEIS ANOS NA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA

Conforme já mencionamos na seção anterior, a Lei nº 5.692/1971, que instituiu o ensino de primeiro e segundo graus, embora estabelecesse o ingresso no Ensino Fundamental aos sete anos de idade, admitia a entrada de crianças de seis anos, configurando antecipação de escolaridade obrigatória. Dessa forma, o art. 19 estabelecia que “para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos”. No entanto, no §1º, entregava-se a cada sistema a competência de elaborar normas que “disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade”.

Assim, mesmo antes da promulgação da LDBEN nº 9.394/96, a partir da organização da escola em ciclos no Brasil, algumas redes escolares já vinham incorporando as crianças do último ano da educação pré-escolar ao primeiro ciclo. Entretanto, poucas conformavam um Ensino Fundamental de nove anos.

O percurso histórico a respeito da política de implantação dos ciclos no Brasil revela que ela recebeu há décadas a influência de organismos multilaterais. A partir de meados dos anos 1950, estudos da UNESCO, ao divulgar os altos índices de retenção nas escolas públicas dos países da América Latina, dentre eles o Brasil, sugeriram a adoção de medidas que eliminassem o respectivo quadro de reprovação. Nos anos seguintes, foram organizadas conferências e reuniões recomendando para esses países a promoção automática como alternativa para reversão desse quadro:

[...] o discurso da política de ciclos no Brasil foi influenciada por recomendações de organismos internacionais (Unesco, por exemplo), bem como por políticas de outros países (França, Suíça, Canadá, Espanha). Tais influências foram recontextualizadas e modificadas de acordo com a arquitetura política, econômica e cultural, constituindo uma política de ciclos adequada à realidade brasileira (MAINARDES, 2006, p. 3).

É importante lembrar que na Lei nº 5.692/71 a organização por ciclos era considerada “proposta pedagógica diferenciada”. No entanto, a partir da legislação atual, o sistema de

ciclos é apontado como uma possibilidade, o que certamente estimulou as experiências datadas após a nova legislação da educação nacional. A análise das experiências educacionais por meio dos ciclos em nosso país revela um dado interessante referente ao estado de Santa Catarina no que diz respeito à ampliação da escolarização obrigatória, especialmente para o presente estudo. Conforme Barreto e Mitrulis (2001):

Santa Catarina é certamente o estado brasileiro onde a experiência de progressão continuada foi mais expressiva, abrangente e duradoura, embora pouco conhecida e divulgada no país. Em atenção aos dispositivos constitucionais de 1967, que ampliavam de quatro para oito, os anos de escolaridade obrigatória, o Plano Estadual de Educação de 1969 instituiu oito anos de escolaridade contínua e obrigatória na rede estadual, abrangendo o então ensino primário e médio (primeiro ciclo), o que também antecipava a Lei da Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Graus. Além de extinguir os exames de admissão, que durante muitos anos constituíram obstáculo à continuidade dos estudos, a implantação do novo sistema, que teve início em 1970 em toda a rede catarinense de escolas estaduais, estabeleceu os avanços progressivos como forma de avaliação contínua dos alunos, abolindo a reprovação ao longo das quatro primeiras e das quatro últimas séries, do que viria a chamar-se ensino de primeiro grau. Ao final das 4^{as} e das 8^{as} séries foram implantadas classes de recuperação para aqueles que não logravam o desenvolvimento adequado no processo de aprendizagem, sendo que a escola deveria ajustar o ensino à capacidade e ao ritmo próprio do aluno, procurando obter de cada um o rendimento de acordo com suas possibilidades, ao mesmo tempo em que deveria conduzi-lo à iniciação ao trabalho e à criação de hábitos de estudo (BARRETO; MITRULIS, 2001, p. 36).

Embora a experiência por meio do sistema de avanços progressivos tenha durado somente até a primeira metade da década de 1980, em função de poucas condições mais efetivas para a sua implantação, foi Santa Catarina o estado em que essa experiência perdurou por mais tempo – de 1970 a 1984. Barreto e Mitrulis (2001), ao ilustrar a trajetória dos ciclos no Brasil, afirmam que, não obstante os percalços da implementação pela consistência de suas formulações e pela oportunidade das medidas que propunha, o ciclo básico foi uma medida que não só prevaleceu nas redes estaduais que o implantaram na década de 1980, a despeito das mudanças de governo e de partidos políticos no poder, como se expandiu, com algumas variações, para novos estados. Dentre essas experiências julgamos importante destacar aquelas que incluíram a criança de seis anos nas classes de alfabetização pertencentes ao Ensino Fundamental:

No Rio de Janeiro foi gestado o bloco único, presente na formulação da proposta curricular do município da capital, publicada em 1991/92, e na do estado, publicada 1994. Ele apresenta propósitos semelhantes aos do ciclo

básico quanto à flexibilização do tempo de aprender no currículo, embora seja bem mais radical quanto à sua reordenação. Pretendendo sintetizar e consolidar um conjunto de medidas encaminhadas pelo sistema público do Rio de Janeiro, voltadas para a redemocratização do ensino e reformulação da proposta curricular no último decênio, o bloco único trabalha com uma concepção menos estruturada de escolaridade fundamental e tenta vinculá-la ao processo natural de construção de aprendizagens de cada criança. Nesse sentido rompe com o intervalo de 7 a 14 anos, consolidado pela Lei n. 5.692 como a faixa da escolarização obrigatória, para incorporar as crianças de 6 anos freqüentando classes de alfabetização. Primeiro segmento da escolarização regular, o bloco único tem cinco anos, incluindo as classes de alfabetização – que acolhem crianças de 6 anos – e os quatro anos iniciais do ensino fundamental. Está previsto para ser desenvolvido em dois momentos: o primeiro, correspondente aos três anos iniciais, quando a criança adquire certos conceitos fundamentais; o segundo, correspondente aos dois anos seguintes, implicando aprofundamento e ampliação de conceitos. O segundo segmento do ensino fundamental, que abrange do sexto ao nono ano de escolarização, também se organiza em dois momentos, o inicial e o de aprofundamento, cada um com dois anos de duração (BARRETO; MITRULIS, 2001, p. 39, grifos meus).

Entretanto, o bloco único terminou por não se manter como forma de organização da escola. Despertou grande resistência entre os docentes. A proposta serviu, todavia, como inspiração para outras iniciativas.

Além da experiência abolindo as séries ocorrida no Rio de Janeiro, outras cidades também adotaram a orientação de ciclos ou blocos em seus respectivos sistemas de ensino, sobretudo como orientação pedagógica que informa a reordenação dos componentes curriculares ao longo do período de escolarização, incluindo a criança de seis anos.

Mainardes (2007, p. 70) classifica as experiências dos ciclos em dois grupos: a) de caráter mais progressista e b) de caráter mais conservador. Para o autor, “a concepção de estado que orienta os mandatos dos governos possui um papel preponderante na definição do tipo e das características das políticas”.

Assim a política de ciclos pode ser implantada com o objetivo de racionalizar o fluxo de alunos e reduzir as taxas de reprovação (caráter conservador) ou como parte de um conjunto de medidas que objetivam criação de um sistema educacional mais igualitário, democrático e mais adequado aos anseios da classe trabalhadora (caráter transformador) (MAINARDES, 2007, p. 70).

A experiência dos ciclos desponta, com mais ênfase, no cenário educacional brasileiro no início da década de 1990, em cidades como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, embora haja experiências anteriores, conforme já demonstramos. A Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 facultou aos sistemas de ensino promover o Ensino Fundamental por meio da

organização em ciclos, sendo tal indicação reforçada nas orientações contidas nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), com o argumento de permitir a flexibilização do tempo e do espaço escolar.

A proposta da Escola Plural de Belo Horizonte, publicada em 1994, contemplou as crianças de seis anos de idade que frequentavam a pré-escola. A adoção de ciclos em Belo Horizonte teve em Miguel Arroyo um expoente destacado, sustentou-se a proposta de ciclos de formação, diferente dos chamados ciclos de aprendizagem ocorridos em São Paulo. Os ciclos de formação estão definidos pelo agrupamento etário. Dessa forma, os objetivos de cada um são modulados pelas características desses recortes cronológicos, delineando suas necessidades a serem atendidas pelas atividades curriculares. Para o Ensino Fundamental foram estabelecidos três anos para cada ciclo. Os grupos de alunos foram organizados de acordo com a mesma faixa etária; os ciclos tinham como eixo a vivência sociocultural de cada idade e compreendiam o período característico da infância, da pré-adolescência e da adolescência. Miranda (2007) afirma que:

Os ciclos de formação foram um dos pilares importantes da Escola Plural. A organização em ciclos significou uma nova lógica de organização dos tempos escolares. Os conteúdos curriculares deixaram de orientar a organização das séries e os educandos passaram a ser seus eixos orientadores. Os conteúdos escolares e a distribuição dos tempos e espaços passaram a submeter-se a um objetivo central mais plural: a formação e a vivência sociocultural próprias de cada faixa de idade dos educandos. O tempo escolar passou a ser mais flexível, mais longo e mais atento às múltiplas dimensões da formação dos sujeitos socioculturais. O respeito à organização de turmas por idades deveria facilitar as interações e favorecer a construção de identidades mais equilibradas (MIRANDA, 2007, p. 64).

Inspirado na experiência da Escola Plural, o estado do Ceará a partir de 1998 passou a adotar a organização em ciclos na rede estadual de ensino. **As crianças de seis anos foram incorporadas ao primeiro ciclo de três anos.** Além desse, são propostos mais três ciclos com a duração de dois anos cada, atingindo os alunos até a faixa dos 14 anos. O currículo é estruturado a partir de eixos norteadores especificados por áreas de conhecimento, que se pautam por uma perspectiva integradora. Inicialmente, a organização do ensino em ciclos abrangeu 40% das escolas do Ensino Fundamental, ou seja, o universo composto pelas séries iniciais, sendo a universalização efetuada até o ano 2000 em todas as escolas da rede estadual e nas redes municipais que aderiram ao formato do sistema de ensino em ciclos.

Como afirmam Barreto e Mitulic (2001), a lógica do ensino–aprendizagem é condicionada à lógica mais global, que busca uma visão integrada do aluno, atentando para a

construção de sua identidade nos grupos de socialização. Assim sendo, o aluno deve continuar com o mesmo grupo de idade sem rupturas de repetências. Ao final de cada ciclo, se não conseguir o desenvolvimento equilibrado em todas as dimensões, poderá permanecer ou não mais um ano no ciclo, mas, em princípio, não deve se distanciar de seus pares. Barreto e Mitrulis (2001) enfatizam que foi o projeto político-pedagógico da Escola Plural, de Belo Horizonte, que deu aos ciclos de formação os contornos que iriam se transformar numa referência nacional. A esses estavam associadas as principais orientações contemporâneas para a educação com grande densidade teórica e política.

Essa nova ótica de pensar as atividades escolares foi mais claramente explicitada nas experiências educacionais formuladas pelo Partido dos Trabalhadores em alguns municípios de capitais ou de grande porte. Nesse sentido as prefeituras de São Paulo e de Belo Horizonte ensaiaram, no início da década, mudanças de caráter mais radical no ensino de 1º grau, que terminaram tendo repercussões amplas no âmbito nacional. Seu currículo foi repensado a partir de princípios ordenadores, que não as disciplinas escolares, objetivando a construção de uma escola de corte popular e democrático. Pretendia-se que a integração dos conteúdos fosse feita com base nas experiências sócio-culturais dos alunos e as séries foram substituídas por ciclos, que abrangiam todo o ensino fundamental, em busca de um novo modo de operar da escola, capaz de romper a lógica da exclusão social e cultural dos alunos. Calcadas no trabalho coletivo, as propostas demandavam que os docentes dela se apropriassem, participando ativamente da sua própria construção e implementação (BARRETO; MITRULIS, 2001, p. 116).

De fato, em consonância com o destaque dado pelas autoras às iniciativas de gestão educacional do Partido dos Trabalhadores (PT), nas cidades em que assumiu as prefeituras na década de 1990, o exemplo de Porto Alegre permanece emblemático. Ao assumir a Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 1989, o Partido apresenta uma proposta de gestão popular e de implementação de uma administração diferenciada das que vinham sendo propostas até então pelos demais partidos políticos. A nova proposta tinha como ponto de partida a defesa da participação da população nas decisões sobre o rumo que deveria tomar a cidade para que ela viesse a pertencer, de fato, a todos os cidadãos. Conforme Xavier (2004), dentre os eixos em torno dos quais foram articuladas as propostas que visavam dar conta de tal propósito, destacavam-se: a democratização do ensino; a aprendizagem de pedagogias para as classes populares; a democratização das relações institucionais; e a participação popular. À frente da Secretaria Municipal de Educação estava a professora Ester Pillar Grossi, tendo sido adotado como suporte pedagógico preferencial o “ideário científico construtivista”, defendido por Jean

Piaget. Posteriormente, na segunda gestão do PT no município, precisamente em 1993, algumas mudanças na política até então adotada foram observadas.

Como explica Xavier (2004), a proposta política de democratização da escola foi definida no projeto intitulado “Escola Cidadã”,¹⁶ voltando-se, segundo seus proponentes, para a superação da exclusão e para o sucesso escolar do/a aluno/a, nos moldes das propostas das administrações populares ocorridas nos municípios de São Paulo (1989-1992) e de Belo Horizonte (1993-1996). Além da presença das teorias de aprendizagem piagetianas e sócio-históricas de Vygotski, a dimensão socioantropológica da teoria freiriana também foi adotada, mantendo a inclusão como meta de todo ato educativo. A organização da educação em ciclos previa:

No I Ciclo, organizado numa dimensão globalizada, estudam as crianças de 6, 7 e 8 anos; no II Ciclo os pré-adolescentes de 9, 10 e 11 anos e no III Ciclo, os adolescentes de 12 aos 14 anos. A organização dos II e III Ciclos dá-se por áreas, com uma dimensão interdisciplinar, conforme especificado nas suas Bases Curriculares. As Turmas de Progressão – agrupamentos de alunos/as com defasagem entre a sua faixa etária e a escolaridade – são definidas, no projeto, como espaços para abrigar estudantes com necessidade de um atendimento especializado, visando a enturmá-los, assim que possível, nas turmas regulares do ano-ciclo. Nessas turmas devem ser realizados trabalhos direcionados para a superação das dificuldades apresentadas individualmente pelos estudantes, devendo nelas também proceder-se à adaptação dos estudantes provenientes de outras escolas ou daqueles que não possuam escolaridade anterior. O objetivo indicado para a organização desses grupos é o de atender de modo particularizado aos estudantes, permitindo-lhes avançar para uma turma do ano-ciclo em qualquer momento do ano letivo, desde que apresentem condições de continuar adequadamente sua socialização e estudos (XAVIER, 2004, não paginado, grifos meus).

Merece destaque, também após a LDBEN nº 9.394/96, a implementação do regime de ciclos no município de Blumenau, Santa Catarina. Em 1997, a rede municipal de ensino de Blumenau implantou o projeto “Escola sem Fronteiras”, que substituiu o sistema de séries do Ensino Fundamental por ciclos de acordo com a idade. Os ciclos de três anos de duração são organizados da seguinte forma: “dentro de um mesmo ciclo o agrupamento de alunos pode ser horizontal, abrangendo crianças da mesma idade, e vertical, incluindo crianças de idades diferentes” (BARRETO; MITRULIS, 2001, p. 45).

¹⁶ Em 1995 foram construídas bases filosóficas, éticas, políticas e pedagógicas do processo de organização e funcionamento da Escola Cidadã. Alguns princípios foram definidos e legitimados, segundo José Clóvis de Azevedo, secretário da educação municipal nesse período: princípio da educação inclusiva, avaliação emancipatória, visão da escola como polo cultural, ideia de aprendizagem continuada e da não repetência; escola como espaço de trabalho coletivo; superação da concepção que considera o tempo da aprendizagem como o ano civil; princípio da participação como instrumento principal de construção do conhecimento e formação da cidadania.

Dessa forma, no período citado acima, o estado de Santa Catarina já incluía crianças de seis anos, de modo a configurar o Ensino Fundamental de nove anos em duas redes municipais de grande porte. A primeira ocorre em Blumenau, no ano de 1996, a partir da gestão de um governo popular, a Secretaria Municipal de Educação organizou um seminário de educação com o objetivo de apontar as diretrizes e as ações a serem implementadas pela nova gestão. De acordo com a revista publicada pela Secretaria Municipal de Educação de Blumenau “Ensino Fundamental: vivenciando tempos e espaços”, desse movimento e das discussões junto às assessorias, dentre elas a do professor Miguel Arroyo, resultou uma proposta apresentada pela SEMED para a rede municipal de reorganização do tempo e do espaço escolar do Ensino Fundamental alicerçada na perspectiva histórico-cultural. Baseada nessa concepção, a Secretaria Municipal de Educação promove um repensar dos espaços e tempos escolares, propondo que fossem organizados nos ciclos de formação humana. Assim:

A proposta dos ciclos prioriza a formação a partir dos “tempos da vida”, respeitando o desenvolvimento do sujeito nas suas dimensões: corpórea, afetiva, criativa, emocional, social, cultural, cognitiva, temporal, espacial, ética e outras dimensões que compõem o desenvolvimento humano (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004, p. 8).

Pautado nessa proposta, o Ensino Fundamental de nove anos na rede municipal de Blumenau incorpora a criança de seis anos, estendendo a sua duração para nove anos. Essa organização ocorreu por meio do primeiro ciclo de formação – infância (6, 7 e 8 anos) –, o segundo ciclo – pré-adolescência (9, 10 e 11 anos) – e o terceiro ciclo – adolescência (12, 13 e 14 anos).

Esse projeto político-pedagógico chamado “Escola sem Fronteiras” é apresentado pelo governo popular às duas primeiras etapas da Educação Básica e à modalidade da educação de jovens e adultos. Essa nova forma de organização é implementada de fato no ano letivo de 1998 junto às crianças de 6, 7 e 8 anos. Os dois últimos ciclos são implantados gradualmente, o segundo em 1999 e o terceiro no ano 2000.

No mesmo período de Blumenau, as escolas municipais também passam a ser organizadas por ciclos em Chapecó. Também sob a frente de uma gestão popular, Santos (2006) afirma que, sustentada em experiências como das prefeituras de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG), estudos e discussões com os educadores do município, foi dado início à implantação em 1998 de uma nova proposta curricular, acarretando na transição do ensino seriado para ciclos de formação. Apoiado em documentos da rede municipal de Chapecó, Santos (2006) demonstra que:

[...] Com esse entendimento estamos criando nova estrutura, nova concepção e nova prática na educação municipal. Considerando os tempos mais longos e os ritmos diferenciados desenvolvimento a aprendizagem entre as crianças, com base na idade e no ciclo de formação, organizamos o ensino fundamental em nove anos, em 3 ciclos de 3 anos, compreendendo: 1º ciclo: 6, 7 e 8 anos; 2º ciclo: 9, 10 e 11 anos; 3º ciclo: 12, 13 e 14 anos. Buscamos uma avaliação emancipatória de forma descritiva, global, permanente, contínua e participativa com todos os segmentos: professores, alunos(as) e pais/mães [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ, 2000, p. 10, grifos meus).

Pela breve exposição das propostas pedagógicas dessas duas redes de municípios de grande porte do estado de Santa Catarina, observamos que não só em nível nacional mas também local já se destacavam algumas experiências educacionais que configuravam o Ensino Fundamental de nove anos.

Apesar de haver diferenças de ênfase das propostas de ciclos, na aprendizagem ou no desenvolvimento, Alvarse (2003) acredita que essas propostas cristalizam o desafio de pensar a escola em bases muito distintas daquelas sobre as quais se vem operando há vários anos.

A democratização do ensino é vista para além de seus termos quantitativos de acesso, permanência e conclusão, como desafio de garantir que alunos e professores possam compartilhar um processo de conhecimento emancipatório. Onde a avaliação reveste-se de outras dimensões e revela uma nova natureza, a serviço de fins radicalmente novos: a promoção humana e social (ALAVARSE, 2003, p. 8).

Podemos concluir, portanto, que nenhuma reforma da educação e do ensino se faz a partir de situações pontuais, mas que é necessário um conjunto de medidas complementares capazes de responder adequadamente aos objetivos traçados, no caso, a real democratização do acesso à educação de qualidade.

O cenário descrito nos mostra que as proposições de inclusão de seis anos no Ensino Fundamental, por meio da organização dos tempos escolares em ciclos, foram experiências no âmbito de alguns estados e municípios, sem, entretanto, consubstanciarem como uma política nacional, nem para a Educação Infantil, tampouco, para o Ensino Fundamental. Desses dados depreende-se que crianças de seis anos na 1ª série do Ensino Fundamental não são novidade; do mesmo modo, a escolarização ampliada para nove anos também não é o, como mostram as diferentes experiências apresentadas. Além dessas experiências, como mostraremos nas

próximas seções, alguns estados e municípios já vinham reorganizando seus sistemas de ensino, com o aumento de um ano de escola obrigatória.

O que se apresenta como novo é a transformação de experiências localizadas em política nacional, associando a ampliação da escolarização obrigatória com a inclusão de crianças de seis anos, determinando, assim, um novo “recorte” para a Educação Infantil. A ampliação do tempo de permanência das crianças no Ensino Fundamental implica as reflexões sobre a infância, a criança e, sobretudo, as políticas educacionais que a elas foram e serão destinadas. Nessa direção, pretendemos, na seção seguinte, analisar as políticas de Educação Infantil, observando seus desdobramentos e relações com a política que incorpora a criança de seis anos e amplia o Ensino Fundamental.

2.4 A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CONTINUIDADE OU RUPTURAS COM A INCLUSÃO DA CRIANÇA DE SEIS ANOS NO ENSINO FUNDAMENTAL

Para verificarmos as articulações entre as políticas de Educação Infantil e a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, concordamos com as reflexões de Campos, Campos e Rocha (2007, p. 9). Nesse sentido, a “intenção do governo atual é eivada de contradições que expressam tanto relações de continuidade como de rupturas com as diretrizes políticas do governo anterior”. Para tanto, cumpre aqui observar toda a trajetória percorrida pelas políticas de Educação Infantil, que anterior à edição das Leis nº 11.114/05 e nº 11.274/06, garantiam a permanência da criança de seis anos nessa primeira etapa da educação.

Em 1988, de acordo com Kramer (2006), fruto de mobilizações sociais, a Constituição Federal reconhece a Educação Infantil como direito das crianças, dever do Estado e opção da família. Embalados pela movimentação engendrada durante a Constituinte, outros marcos legais de destaque para a área configuraram avanços e mudanças na história dessa etapa educacional, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), o Plano Nacional de Educação (2001), dentre outros documentos mandatórios que têm reconhecido as crianças como sujeitos de direitos, buscando a expansão de uma educação para as crianças de qualidade.

De forma inédita na história das legislações brasileiras, a LDBEN nº 9.394/96 proclama a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica. Como afirmam Campos, Campos e Rocha (2007, p. 3), essa mudança expressa tanto a vitória de lutas históricas no país pelos direitos das crianças, em particular à educação, como também é expressão dos compromissos assumidos pelos governantes nos vários fóruns e iniciativas de âmbito mundial em prol da infância.

No entanto, é consenso entre os autores que vêm pesquisando a política nacional para crianças (CAMPOS, 2006; CERISARA, 1999; FARIA, 2005; ROSEMBERG, 1999) que esse direito não tem se consolidado na prática de forma desejável. Diante desses avanços legais, [...] “persiste como herança de um longo processo de exclusão social e educacional, uma significativa demanda por acesso a educação, em especial, das crianças com idades inferiores a três anos” (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, 3).

Em sintonia com as orientações da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o MEC em 1993 publicou o documento “Política de Educação Infantil”. A proposta era publicar diretrizes para nortear a política destinada a essa etapa de ensino, já a considerando como primeira etapa da Educação Básica. Diferenciado somente pela faixa etária, esse documento integrou creches e pré-escolas, bem como as funções de educar e cuidar, complementando o papel e as ações da família nessa função.

Apresentando dados sobre a situação da Educação Infantil no Brasil à época, já destacava que

[...] em 1989 cerca de 667 mil crianças até quatro anos estariam frequentando creche ou pré-escola e que aproximadamente 2,8 milhões de crianças entre quatro e seis anos estariam matriculadas em pré-escolas (MEC, 1993, p. 13).

Não somente antes como posteriormente à década de 1980, esse quadro ainda se perpetuava. Dessa forma, Kramer (2006), apoiada nos estudos de Kappel (2005), também evidencia essa realidade. As autoras nos mostram um panorama interessante a respeito do atendimento nas creches e pré-escolas.

O Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar no Brasil (Brasil, 1975), primeiro documento oficial a dimensionar o tamanho do nosso problema, indicava que 3,51% das então 21 milhões de crianças de 0 a 6 anos frequentavam creches e pré-escolas, incluindo-se aqui a rede privada. De acordo com o IBGE (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, 1995-2001), a população evoluiu para 22.070.946 crianças brasileiras de 0 a 6 anos, das quais 31,2% frequentam creches, pré-escolas ou escolas. No

entanto, apesar da expansão, ainda se configura uma situação desigual, em particular no que se refere às crianças de 0 a 3 anos e aos estratos mais pobres da população: 57,1% de crianças são atendidas, mas apenas 10,6% das crianças de 0 a 3 anos (KAPPEL apud KRAMER, 2006, p. 803).

Ainda no documento “Política de Educação Infantil” (1993) reconhecia-se ser mais amplo o atendimento público nas faixas etárias de idade mais próximas dos sete anos, revelando, desse modo, a prioridade que vinha sendo dada à expansão do atendimento às crianças de quatro a seis anos de idade das áreas urbanas, que concentravam as populações de renda mais baixa. Ainda tratando da expansão, alerta que a ausência de investimentos técnicos e financeiros necessários por parte do Estado e da sociedade teve como consequência o comprometimento da qualidade, sobretudo para a creche.

Outro ponto forte expresso no documento é o reconhecimento da criança como um sujeito histórico e social, e não apenas como um “vir a ser”. As crianças, portanto, são aqui concebidas como sujeitos da cultura, com suas especificidades afetivas, emocionais, etárias e sociais. São cidadãos que possuem múltiplas linguagens e dimensões e que precisam ser evidenciadas nos espaços educativos voltados para a infância.

A criança, como todo ser humano, é um sujeito social e histórico; pertencente a uma família, que está inserida em uma sociedade, com uma determinada cultura, em um determinado momento histórico. É profundamente marcada pelo meio social em que se desenvolve, mas também o marca, o que lhe confere a condição de ser humano único, de indivíduo. A criança tem na família – biológica ou não – um ponto de referência fundamental, apesar da multiplicidade de interações sociais que estabelece com outras instituições sociais (MEC, 1993, p. 16).

Essa concepção de criança fundamenta-se na ideia de que a educação, nessa fase da vida, necessita ocorrer de forma integrada, favorecendo o desenvolvimento infantil nos aspectos físico, motor, emocional, intelectual e social. Lembrando que, antes mesmo da LDBEN nº 9.394/96, essa ideia explicitada nas diretrizes pedagógicas do documento é considerada um avanço para a área, tendo em vista que, de forma inédita, a criança é incluída em uma política nacional de Educação Infantil como portadora de direitos. Dentre as ações prioritárias, a primeira delas, presente no documento de 1993, refere-se à definição e implementação, com as demais instâncias competentes, de metas e estratégias de expansão e melhoria da qualidade da Educação Infantil. Ao focar nas metas, consideram que:

embora seja almejada a universalização do atendimento, as profundas desigualdades sociais e as limitações impostas pela situação econômica do

País, exigem que, no estabelecimento de metas de curto e médio prazos, considerem-se prioritários os segmentos mais carentes da população (MEC, 1993, p. 23).

Ainda na década de 1990, além da “Política Nacional para a Educação Infantil” (1993), o MEC apresentou vários documentos orientadores¹⁷ e mandatórios, dos quais se destaca o Parecer CNE/CEB nº 022/98, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, no sentido de subsidiar a elaboração das novas propostas para a educação das crianças de 0 a 6 anos.

Também nesse parecer o CNE destaca a discrepância do atendimento em relação à creche e à pré-escola, apresentando dados estatísticos que evidenciam as baixas taxas de frequência à Educação Infantil, notadamente nas creches. Contudo, merece aqui ser ressaltado o destaque que se dá no documento às crianças com idade de sete anos matriculadas na Educação Infantil:

De acordo com o Censo Escolar do MEC, a matrícula na Educação Infantil e nas Classes de Alfabetização em 1996, foi de 5.714.313 crianças, sendo que 1.317.980 tinham 7 anos ou mais, correspondendo a 23% da matrícula. Em 1998 a matrícula foi de 4.917.619 crianças, verificando-se, pois, um decréscimo de 796.684 crianças, ou seja, de 14%. Também em 1998, o número de crianças com 7 anos ou mais foi de 786.179 crianças, correspondendo a 16% do total da matrícula nas classes de Educação Infantil e de Alfabetização (CNE/CEB/MEC, 1998, p. 7).

Alertando ainda que **“crianças de 7 anos não devem ser matriculadas em instituições ou classes de Educação Infantil, mas obrigatoriamente no Ensino Fundamental** (LDB/96, arts. 6º e 87, grifos no original, p. 9), os conselheiros da Câmara de Educação Básica do CNE sinalizam para a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, quando assim afirmam:

Um aspecto novo da organização tanto da Educação Infantil, quanto do Ensino Fundamental, e que exigirá medidas orçamentárias, administrativas e pedagógicas é o exposto nas Disposições Transitórias, art. 87, § 3º, I que faculta a matrícula das crianças de 6 anos na 1ª série do Ensino Fundamental (CNE/CEB/MEC, 1998, p. 9).

¹⁷ Em 1995, por iniciativa da SEF/DPE/COEDI, foi publicado o documento "Critérios para um atendimento em creches e pré-escolas que respeitem os direitos fundamentais das crianças". Em 1998, por esse mesmo departamento foi publicado o documento "Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de Educação Infantil". Também em 1998, ao mesmo tempo que o MEC elaborou o RCNEI, o Conselho Nacional de Educação definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), com caráter mandatório.

Apontando, portanto, já em 1998 para a necessidade de reorganização do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, o CNE já se manifestou favorável à inserção das crianças de seis anos no Ensino Fundamental:

Em breve o CNE apresentará Parecer específico a respeito, porém é possível adiantar que, sob o ponto de vista psico/lingüístico, sócio/emocional, psico/motor e educacional, esta medida é desejável, pois vem ao encontro das verdadeiras capacidades das crianças e das tendências mundiais em educação (CNE/CEB/MEC, 1998, p. 9, grifos meus).

A rearticulação entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, sobretudo a transferência das crianças de sete anos para o Ensino Fundamental, mas também a inclusão das crianças de seis anos nessa etapa da Educação Básica, é assim justificada pelos conselheiros:

Isto valorizará ainda mais a Educação Infantil e sua pertinência como momento e lugar de transição entre a vida familiar e a Escola, encerrando a era das “Classes de Alfabetização”, desnecessárias e desaconselháveis, uma vez que se considere que o processo de interpretação e produção de textos, de compreensão de quantidades e operações de cálculo, assim como de situar-se em relação aos meios sociais e naturais, relacionando-se com eles, não acontece nem se cristaliza em apenas um ano letivo. A sistematização que se busca nas “Classes de Alfabetização” artificializa um processo de ensino que só acontece ao longo dos anos, desejavelmente durante a Educação Infantil e início do Ensino Fundamental (CNE/CEB/MEC, 1998, p. 9).

Julga-se necessário frisar que o desejo pela inclusão da criança de seis anos no Ensino Fundamental para finalizar a era das classes de alfabetização, que vinham até então antecipando rotinas e formalizando de forma artificial e indesejável todo o processo de cuidado e educação da criança de seis anos, é legítimo. Entretanto, há que se considerar, no caso da atual Lei nº 11.274, que o bom senso e a vontade política prevaleçam em benefício das crianças brasileiras de 0 a 6 anos para que no afã do aperfeiçoamento não se percam conquistas para a área, tão arduamente já obtidas.

Em 2006, ou seja, 12 anos após a primeira versão do documento “Política Nacional de Educação Infantil”, o MEC apresenta, em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB) e por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (DPE), o documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação”.

Introdutoriamente, este último documento aponta para o que inúmeros pesquisadores, professores e militantes da área vêm chamando a nossa atenção, que, em nível nacional, a integração das instituições de Educação Infantil ao sistema educacional não foi acompanhada da correspondente dotação orçamentária, comprometendo a qualidade, bem como a sua devida expansão. Entretanto, como mostra o documento, no que se refere à educação destinada às crianças de 0 a 3 anos, os dados indicam que:

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2002, apenas 37,7% do total de crianças com idade entre 0 e 6 anos freqüentam uma instituição de Educação Infantil ou de Ensino Fundamental. Quando considerada a população de 4 a 6 anos, a taxa de freqüência à instituição é de 68,4%; e, quanto à população de 0 a 3 anos, esse percentual é de apenas 11,7%. Setenta e dois por cento desse atendimento encontra-se na rede pública, concentrando-se de maneira relevante no sistema municipal (66,97%), em função da maior pressão da demanda sobre a esfera que está mais próxima das famílias e em decorrência da responsabilidade constitucional dos municípios com relação a esse nível educacional (MEC, 2006, p. 6).

Esse quadro aponta para a situação semelhante apontada no documento de 1993, ou seja, que as matrículas para as crianças que fazem parte da pré-escola apresentam um percentual bem mais elevado se comparado com as da faixa etária das crianças de 0 a 3 anos que se encontram na creche. Os dados levantados entre 1989 a 2003 revelam que, passados 14 anos, não foi possível reverter esse quadro no sentido de igualar o acesso e expandir e qualificar o atendimento.

É pertinente ressaltar aqui, conforme é mencionado no documento, que historicamente creches e pré-escolas também foram tratadas de modo distinto:

Tradicionalmente, na educação de crianças de 0 a 3 anos predominam os cuidados em relação à saúde, à higiene e à alimentação, enquanto a educação das crianças de 4 a 6 anos tem sido concebida e tratada como antecipadora/preparatória para o Ensino Fundamental. Esses fatos, somados ao modelo de “educação escolar”, explicam, em parte, algumas das dificuldades atuais em lidar com a Educação Infantil na perspectiva da integração de cuidados e educação em instituições de Educação Infantil e também na continuidade com os anos iniciais do Ensino Fundamental (MEC, 2006, p. 9).

Destaca-se também nesse documento que, muito embora a Educação Infantil tenha sido reconhecida como direito das crianças e das famílias, como dever do Estado e primeira etapa da Educação Básica, em sua trajetória, tanto no passado como ainda hoje, ela assume no

âmbito da atuação do Estado diferentes funções, ora predominantemente assistencialista, ora um caráter compensatório, e por vezes nas ações desenvolvidas assume um caráter educacional. Além do destaque a essas diferentes funções entre a creche e pré-escola, no que se refere à ampliação de vagas, a referência esteve atrelada à inserção das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, alegando-se que essa medida poderia ampliar as matrículas na Educação Infantil:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996) abre a possibilidade de ampliação do acesso ao Ensino Fundamental para as crianças de 6 anos, faixa etária que concentra o maior número de matrículas na Educação Infantil. Essa opção colocada aos sistemas de ensino diminui a demanda para esta etapa educacional e amplia a possibilidade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos (MEC, 2006, p. 6).

Importante ressaltar que, sobre a questão da ampliação, a ênfase é dada para a pré-escola (incluindo agora a faixa etária de 4 e 5 anos). Embora o Plano Nacional de Educação apresente metas percentuais mais elevadas para as crianças de 4 a 5 anos (alcançar 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos), nesse documento, que diz respeito especificamente à política para a Educação Infantil, esperava-se uma relação mais igualitária para a garantia do atendimento entre creche e pré-escola e menos focalizada nas crianças de 4 e 5 anos.

Todavia, é preciso indagar sobre a adequação dessa política, pois, ao que tudo indica, parece estarmos diante de uma política de ampliação do Ensino Fundamental e de encolhimento da Educação Infantil.

2.5 A FOCALIZAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL E O “ENCOLHIMENTO” DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A incorporação da criança de seis anos no Ensino Fundamental, aliada às políticas educacionais focalizadas nessa etapa do ensino, remete-nos a questionar se a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos não seria uma estratégia de encolhimento da Educação Infantil. Para melhor compreendermos essa questão, nesta seção acompanharemos o percurso da legislação que reestrutura a Educação Infantil, responsável não mais pela faixa etária dos 0 a 6 anos, mas sim de 0 a 5 anos de idade, bem como as orientações para a implantação do

Ensino Fundamental de nove anos, expressa nos documentos normativos e orientadores do Governo Federal.

O quadro abaixo permite visualizar de forma esquemática os pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação que orientaram a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos.

Parecer CNE/CEB nº 020/98 , de 02 de dezembro de 1998	Consulta relativa ao Ensino Fundamental de nove anos.
Parecer CNE/CEB nº 24/2004 , de 15 de setembro de 2004 (reexaminado pelo Parecer CNE/CEB nº 6/2005)	Estudos visando ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.
Parecer CNE/CEB nº 6/2005 , de 8 de junho de 2005	Reexame do Parecer CNE/CEB nº 24/2004, que visa ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.
Resolução CNE/CEB nº 3/2005 , de 3 de agosto de 2005	Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.
Parecer CNE/CEB nº 18/2005 , de 15 de setembro de 2005	Orientações para a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114/2005, que altera os arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/96.
Parecer CNE/CEB nº 39/2006 , de 8 de agosto de 2006	Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental.
Parecer CNE/CEB nº 41/2006 , de 9 de agosto de 2006	Consulta sobre interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9.394/96 pelas recentes Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006.
Parecer CNE/CEB nº 45/2006 , de 7 de dezembro de 2006	Consulta referente à interpretação da Lei Federal nº 11.274/2006, que amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, e quanto à forma de trabalhar nas séries iniciais do Ensino Fundamental.
Parecer CNE/CEB nº 5/2007 , de 1º de fevereiro de 2007 (reexaminado pelo Parecer CNE/CEB nº 7/2007)	Consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que tratam do Ensino Fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental.
Parecer CNE/CEB nº 7/2007 , de 19 de abril de 2007	Reexame do Parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que se referem ao Ensino Fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental.
Parecer CNE/CEB nº 4/2008 , de 20 de fevereiro de 2008	Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos.

Quadro 5 – Pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre as produções normativas apoiadas em Lascoumes (1990) e Luc (1992), Santos e Vieira (2006) esclarecem que:

Para Lascoumes (1990, p.43) é raro, quase excepcional, que uma nova orientação ou uma mudança na ação pública não seja acompanhada de uma produção normativa específica, sendo isto inerente a todo Estado de direito. O autor considera a definição e a implementação de políticas públicas como um processo de criação normativa continuada e frequentemente circular. Apesar de ser uma fonte limitada e que pode produzir uma história formal da educação, a legislação nos permite conhecer as definições e os princípios diretores de uma política, e perceber a evolução dos motivos da autoridade e das normas pedagógicas resultantes (Luc, 1992). É nesta perspectiva que se deve analisar a legislação específica produzida pelo governo estadual, e federal, na forma de leis, decretos, resoluções, orientações e pareceres. É notável o aumento de consultas junto aos Conselhos de Educação, que também passam a regulamentar sobre o tema, inclusive em resposta às inquietações das situações concretas (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 780).

Com base nas leis, resoluções, orientações e no conjunto de pareceres do CNE, pretendemos analisar o processo da formulação da política, que, conforme Mainardes (2007), é o resultado das vozes ouvidas, de silêncios, conflitos, tensões e debates.

2.5.1 Posicionamentos do Conselho Nacional de Educação sobre o Ensino Fundamental de nove anos, com a inclusão das crianças de seis anos

Em 1998, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação expediu o Parecer CNE/CEB nº 020/98, em 2 de dezembro de 1998, respondendo à consulta feita pelo Gabinete do Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). A consulta em pauta referia-se à iniciativa da Prefeitura de Porto Velho, Rondônia, de estender o Ensino Fundamental para nove anos, com a inclusão de alunos de seis anos de idade; preocupava o Diretor do INEP os possíveis impactos que tal iniciativa poderiam ter na distribuição dos recursos do FUNDEF.

Após uma análise dos artigos atinentes ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil na LDB nº 9394/96, e exame de indicadores estatísticos sobre população em idade escolar confrontados com matrículas na Educação Básica, o Conselho apresenta três conclusões interessantes:

1ª) Independentemente da antecipação da matrícula no ensino fundamental, existe uma tendência natural de maior porcentagem de matrículas de crianças de seis anos na escola. 2ª) A antecipação da matrícula no ensino fundamental não acarretará crescimento explosivo de matrículas porque elas já ultrapassaram 70% de um universo que tende a se reduzir anualmente. 3ª) A redução do universo de matrículas no ensino fundamental em idade própria se acentua com o efeito das classes de aceleração que incidem em um menor percurso médio dos alunos das séries iniciais até as finais (MEC/CNE, 1998, p. 5).

Com o intuito de fundamentar seu parecer positivo ao pleito da Secretaria Municipal de Rondônia, o Conselho destaca os benefícios dessa medida especial pela possibilidade de reestruturação da Educação Básica, no que tange às suas etapas iniciais. Assim, a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental ampliado representaria:

um duplo ajuste e um prenúncio de provável mudança na estruturação da educação básica. Quais são os ajustes? O primeiro ajuste é em relação às modalidades de oferta de escolaridade às crianças de seis anos. Como já se registrou acima, elas hoje se distribuem entre Educação Infantil, Classes de Alfabetização e Ensino Fundamental (MEC/CNE, 1998, p. 5).

Seguindo essas conclusões, são apresentados dados entre 1996 e 1998, mostrando como as matrículas das crianças de seis anos estavam distribuídas:

Educação Básica	1996	1998	Diferença
Educação Infantil	1.500.033	1.484.904	(-) 15.129
Classes de Alfabetização	481.179	389.940	(-) 91.239
Ensino Fundamental	342.376	451.825	109.449

Quadro 6 – Matrículas de crianças de seis anos de idade
Fonte: Parecer CEB nº 020/98.

Com base nesses dados, o relator argumenta que:

independentemente da implantação do FUNDEF, que em 1998 pode ter acelerado as mudanças, milhares de famílias já matriculavam seus filhos de seis anos no ensino fundamental nas cidades, mesmo antes que a atual lei o permitisse; dezenas ou até centenas de sistemas estaduais ou municipais tinham propostas de matricular crianças de seis anos na primeira série do ensino fundamental ou em ciclos ou classes de alfabetização (MEC/CNE, 1998, p. 6).

O Parecer CNE/CEB nº 020/98, então, baseando-se nos artigos 32 e 87 da Lei nº 9.394/96, manifesta-se favoravelmente à inclusão das crianças de seis anos, fazendo um

conjunto de recomendações, destacando a autonomia dos sistemas municipais na organização do Ensino Fundamental e incluindo aqui a prerrogativa de

organizar o ensino fundamental com oito ou mais anos de duração, antecipando ou não a matrícula inicial para as crianças de seis anos de idade, desde que obedecidas as normas do Conselho Estadual de Educação do sistema a que pertencerem (CNE/CEB/MEC, 1998, p. 7, grifos meus).

Ao afirmar a autonomia dos estados e dos municípios nessa matéria, o Conselho, todavia, estabelece um conjunto de condicionalidades, alertando para a necessidade de garantir 800 horas anuais e quatro horas letivas diárias às crianças de 7 a 14 anos já matriculadas no Ensino Fundamental; para que a incorporação das crianças de seis anos de idade não resulte uma disponibilidade média de recursos abaixo da atualmente praticada por aluno da Educação Básica na respectiva rede; para que os sistemas e as escolas compatibilizem a nova situação de oferta e duração do Ensino Fundamental a uma proposta pedagógica da rede e das escolas coerente com a LDB.

Embora o Conselho mencione que tal medida implicaria a reestruturação dessas etapas da Educação Básica, refere-se brevemente à Educação Infantil, destacando que “nas redes municipais a oferta e a qualidade da Educação Infantil não sejam sacrificadas, preservando-se sua identidade pedagógica” (CNE/CEB/MEC, 1998, p. 7).

De acordo com Campos (2009), o CNE/CEB já nessa ocasião apontou corretamente que a inclusão de crianças de seis anos no Ensino Fundamental recolocava a necessidade de discutir a articulação entre essas duas etapas. A autora chama a atenção para a interpretação dada pelo Conselho ao recorte etário que delimitaria o âmbito da Educação Infantil:

Pela primeira vez se estabelece a Educação Infantil como etapa inicial da Educação Básica, tendo “como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade” (Art. 29). Assim, a flexibilidade fica limitada à seguinte regra: a educação infantil, se estende até os seis anos, mas nunca além; e o ensino fundamental deve obrigatoriamente se iniciar aos sete anos e pode admitir a matrícula de crianças de seis anos (CNE/CEB/MEC, 1998, p. 2, grifos meus).

Seguindo ainda com a autora, ao mencionar a necessária rearticulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, o Conselho se baseou na lógica de correção do fluxo, visto que um dos principais argumentos favoráveis à inclusão das crianças de seis no Ensino Fundamental foi do elevado número de crianças com sete anos frequentando a Educação Infantil.

Percebemos que, em 1998, nesse primeiro pronunciamento sobre a matéria da duração do Ensino Fundamental e a possível antecipação da matrícula inicial aos seis anos, houve pouca e até mesmo ausente consideração a respeito das especificidades em relação ao cuidado e à educação das crianças que se encontravam nessa faixa etária. Questionamos a abordagem da Câmara de Educação Básica do CNE, que baseou seu posicionamento tomando como referência somente os artigos 32 (que se refere ao Ensino Fundamental) e 87 (matrícula facultativa aos seis anos no Ensino Fundamental), obliterando em suas análises os artigos 29, 30 e 31, que incidem sobre a Educação Infantil, haja vista que eles referem-se aos direitos das crianças de seis anos de idade, cujo acesso à educação originalmente vinha sendo amparado na legislação atinente a esse nível de ensino.

Além dos aspectos acima mencionados, qual seja, o percentual já elevado de crianças de seis anos matriculadas no Ensino Fundamental, conforme já mencionamos anteriormente, outro argumento apresentado diz respeito à equivalência de certificados no Mercosul, com a equiparação dos estudos aos demais países pertencentes a esse bloco econômico. O Parecer CNE/CEB nº 05/2003 atende a uma consulta do Gabinete do Ministro, posicionando-se com relação.

Especificamente, quanto à possibilidade de se incluir na Tabela de Equivalência de Estudos dos países membros e associados do MERCOSUL o último ano da educação pré-escolar, mesmo que “com a ressalva de que não é etapa obrigatória no Brasil”, à luz do exposto no presente parecer, não vemos nenhum óbice a que essa solicitação seja atendida [...] (CNE/CEB/MEC, 2003, p. 3).

Além de ter sido motivado para fins de equivalência dos anos de escolaridade no âmbito do Mercosul, já tratado inclusive no capítulo anterior, o debate sobre o Ensino Fundamental de nove anos foi retomado em 2004 pelo CNE/CEB ao atender a uma consulta do MEC, que visava ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Santos e Vieira (2006) consideram o ponto de partida:

[...] a aprovação da Indicação CNE/CEB n. 1/2004, resultando na aprovação dos Pareceres CNE/CEB n. 6/2005 e n. 18/2005, bem como da Resolução CNE/CEB n. 3/2005, respectivamente em junho, setembro e agosto do ano passado. O primeiro parecer reexamina, por solicitação do MEC, o Parecer CNE/CEB n. 24/2004 e estabelece normas para a ampliação do ensino fundamental de nove anos a partir dos 6 anos de idade. O segundo parecer tratou das orientações para a matrícula das crianças de 6 anos no ensino fundamental obrigatório, em atendimento à Lei n. 11.114/2005. A Resolução

redefiniu as faixas etárias para a educação infantil, crianças até 5 anos, e para o ensino fundamental, crianças de 6 a 14 anos (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 783).

Observamos que, fundamentado no Parecer nº 6/2005, o CNE/CEB estabelece, por meio de resolução, a antecipação da obrigatoriedade de matrícula no Ensino Fundamental aos seis anos de idade, implicando a ampliação da duração do Ensino Fundamental para nove anos e a reorganização do Ensino Fundamental de nove anos e da Educação Infantil.

Assim, em agosto de 2005, o Conselho Nacional de Educação apresentou a Resolução CNE/CEB nº 3/05, definindo normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Assim, o ingresso de crianças aos seis anos de idade no Ensino Fundamental só se daria na medida em que os sistemas aumentassem em um ano a sua duração; essa etapa passaria a organizar-se da seguinte forma: anos iniciais com duração de cinco anos – dos seis aos dez anos de idade–; e anos finais com duração de quatro anos – dos onze aos quatorze anos de idade. Quanto à Educação Infantil, na creche até três anos idade e na pré-escola de quatro a cinco anos. Portanto, essa resolução dá forma jurídica ao Parecer CNE/CEB nº 6/2005.

Os debates no CNE/CEB sobre o Ensino Fundamental de nove anos não ocorreram de forma isolada. Nesse sentido, a discussão de propostas de ingresso das crianças de seis anos, nessa etapa de ensino a ser ampliada, também ganhou evidência, fazendo parte de debates no Congresso Nacional. As deliberações e os embates culminaram nas duas leis que normatizam mudanças tanto para a Educação Infantil quanto para o Ensino Fundamental.

2.5.2 Os debates sobre o Ensino Fundamental de nove anos – Leis nº 11.114/05 e nº 11.274/06

Os projetos que viabilizaram a edição das Leis nº 11.114/05 e nº 11.274/06, derogando os artigos da LDB no tocante à educação das crianças de 6 a 14 anos, foram objeto de ampla discussão no âmbito do Congresso Nacional. Enquanto a primeira lei previa somente a incorporação da criança de seis anos no Ensino Fundamental, a segunda, Lei nº 11.274/06, foi mais além, estabelecendo a inclusão da criança de seis anos e a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos.

Com a promulgação dessas leis, o Ensino Fundamental de nove anos deixa de ser um “programa” do Ministério da Educação, logo uma política governamental, para se tornar uma política de Estado, angariando simpatias, com a justificativa de que, entrando mais cedo, a criança tem mais tempo para aprender, aumentando suas chances de permanência na escola, como também posicionamentos divergentes:

Se o governo anterior não defendia a educação infantil, como responsabilidade do Estado, propondo inclusive que as parcerias com a comunidade fossem a forma de expansão desse atendimento, é possível que, assumindo um ano a “mais” no ensino fundamental, os outros anos dela – de 0 a 5 anos – eventualmente pudessem ser assumidos pelas comunidades (ARELARO, 2005, p. 1.046).

Diante das contestações dessa medida, sobretudo no tocante à Educação Infantil, buscamos compreender como originalmente essa nova política foi sendo formulada. Para tanto, concordamos com Mainardes (2007) que a arena da formulação de políticas envolve conflitos, interesses e motivações, configurando, portanto, a reestruturação de um novo cenário para a Educação Básica nacional.

O Projeto de Lei nº 6.387/02,¹⁸ de autoria do senador Ricardo Santos, relatado na Câmara dos Deputados pela deputada Esther Pilar Grossi, propunha a alteração dos arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394/96, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade. **Com a proposta de diminuição da idade de ingresso na escola pública para seis anos, pretendia-se modificar o artigo 30, que versava sobre a Educação Infantil, estabelecendo para a fase pré-escolar a idade da criança de quatro para cinco anos.** Reafirmou-se, também, o inciso I do parágrafo 3º do artigo 87, alíneas “a”, “b” e “c”, que adicionavam como responsabilidade para o município e “supletivamente” o estado e a União, o princípio do cumprimento das condições de oferta, fixadas pela LDB, da não redução dos recursos do Ensino Fundamental da rede pública, em decorrência da incorporação dos alunos de seis anos de idade.

Como acima mencionamos, coube à deputada Esther Pilar Grossi a incumbência de relatar o referido Projeto de Lei. Em seu parecer, a deputada toma como referência o Parecer CNE/CEB nº 020/98 para justificar os motivos da inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Porém, além desses argumentos, a relatora julga adequado uniformizar a entrada na escola aos seis anos, secundado pelos seguintes motivos:

¹⁸ Este projeto de lei originou-se no Senado, tramitando naquela esfera como PL nº 236/01.

- 1) Psicologicamente, uma criança aos seis anos, na nossa cultura, tem todas as condições para iniciar sua escolarização no ensino fundamental, quando ela ingressa cognitivamente no estágio das operações concretas, segundo Piaget, estágio que preside tanto as possibilidades de alfabetização como das aprendizagens iniciais em matemática e ciências naturais e sociais.
- 2) Instala-se um dispositivo em favor da justiça social, uma vez que crianças de classes alta e média já começam o ensino fundamental aos seis anos, o que abriria efetivamente esta mesma chance às crianças de classes populares, sem o que estas ficam defasadas negativamente em um ano letivo (Projeto de Lei nº 6.387, de 2002, p. 3).

Questões relevantes nesse projeto de lei merecem ser apontadas: a) não se faz nenhuma referência à inconstitucionalidade da alteração proposta nas idades de abrangência da pré-escola, afirmada na Constituição como sendo de 4 a 6 anos, alterada no PL nº 6.387/02 para quatro a cinco anos; e b) o Projeto de Lei apenas insere as crianças de seis anos no Ensino Fundamental, sem, no entanto, ampliá-lo para nove anos de duração. Nota-se ainda que, nos motivos apontados que justificam essa proposta, do ponto de vista da criança, reduzem-se apenas aqueles de caráter cognitivo, desconsiderando-se, nesse sentido, a compreensão de criança e de sua educação, que orientam inclusive a Política Nacional de Educação Infantil, adotada pelo MEC desde 1993.¹⁹ Argumentos em torno das especificidades afetivas, emocionais, etárias e sociais que deveriam estar sendo priorizadas foram secundarizados. Tantas dúvidas levam a crer que o referenciado Projeto de Lei encaminhou uma matéria educacional séria e tão importante de forma simplista e pragmática. Como veremos posteriormente, o Projeto de Lei nº 6.387/02, que resultou na Lei nº 11.114/2005, foi parcialmente vetado pela Presidência da República.

No dia 16 de maio de 2005, foi publicada então a Lei nº 11.114/2005, determinando mudança na idade de ingresso no Ensino Fundamental – de sete para seis anos, modificando, portanto, os artigos da LDB nº 9.394/96²⁰ referentes a essa questão. A alteração do artigo 30 modificava, no entanto, a estrutura da Educação Infantil – determinava o atendimento em pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos, entrando em discordância com o previsto no artigo 208, da Constituição Federal, motivo pelo qual foi objeto de veto, conforme segue:

Estatui o art. 208, I e IV, da Constituição que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria, e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. Aliás, a previsão

¹⁹ BRASIL, 1993.

²⁰ Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade.

constitucional de atendimento em creche e pré-escola está textualmente reproduzida no art. 4º, IV, da Lei nº 9.394, de 1996, sem que o projeto tenha cogitado de sua alteração. Como se pode observar, a alteração encontra óbice na Carta Magna, uma vez que não observa a idade nela estabelecida (BRASIL, 2005, grifos meus).

Alterando apenas a idade para ingresso obrigatório no Ensino Fundamental, que passava dos sete para os seis anos, sem ampliar os anos de escolarização obrigatória, as mudanças não se traduziam em ganho, mas em prejuízo para boa parte das crianças brasileiras, já que muitas delas já frequentavam pré-escolas. Dessa forma, a Lei, em vez de aumentar em um ano a escolaridade obrigatória, reduziria o tempo de escola das crianças que já estavam na pré-escola, pois sairiam mais cedo ao ingressarem aos seis anos no Ensino Fundamental. Essa lei foi considerada por pesquisadores e demais profissionais da área como retrocesso, sob o argumento de que se regulamentava algo que, com raras exceções, destinava-se apenas a regularizar e potencializar a distribuição dos recursos do FUNDEF.

Quase simultaneamente aos trâmites envolvendo o Projeto de Lei nº 6.387/02 do senador Ricardo Santos, a deputada Raquel Teixeira também apresentou na Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 3.675/04, versando sobre o mesmo assunto que o Projeto de Lei originado no Senado. Contudo, com uma diferença importante com relação ao anterior: a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Assim, o Projeto de Lei da referida deputada Teixeira propunha alterações na redação dos arts. 6º, 29, 30, inciso II, 32, *caput* e 87, § 2º e § 3º, inciso I, da LDB, dispondo sobre a duração mínima de nove anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade.

A justificativa apresentada pela deputada referenciava-se ao FUNDEF e à progressiva universalização do acesso à escola da população de 7 a 14 anos; à intensificação das iniciativas, no âmbito dos sistemas de ensino desde 1998, para a ampliação da duração do Ensino Fundamental de oito para nove anos; ao Parecer favorável nº 020/98 do CNE, em resposta à consulta encaminhada pelo INEP; e ao Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Conforme já apresentamos no Capítulo 2, dentre os objetivos e metas relativos ao Ensino Fundamental, consta: “2. Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa etária de sete a quatorze anos” (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Embora esse projeto diferencie-se do anterior pela previsão de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, constatamos também neste a presença de argumentos simplistas

quando trata da transferência das crianças de seis anos para o Ensino Fundamental, referindo-se somente a questões políticas e administrativas:

Considerando que:

1º – parte das metas do Plano Nacional de Educação prevêem prazos de cinco ou dez para sua consecução e 2006 é justamente o sexto ano, ou seja, o ano em que se inicia o segundo quinquênio de vigência da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE;

2º – já com mais da metade das matrículas no ensino fundamental público oferecidas nas redes municipais, é preciso assegurar aos Prefeitos a serem escolhidos no pleito eleitoral do mês de outubro deste ano tempo para prepararem suas redes de ensino para essa novidade; propomos que a lei entre em vigência em primeiro de janeiro de 2006 (Projeto de Lei nº 3.675/2004, p. 3).

Assim, a exemplo do Projeto de Lei nº 6.387/02, este também não sinalizou a necessidade no aprofundamento de estudos, debates e entendimentos para a implementação do Ensino Fundamental a partir dos seis anos de idade, não apresentando também considerações ou proposições voltadas para o atendimento na Educação Infantil. Esse Projeto de Lei (PL nº 3.675/04) foi relatado pelo deputado Carlos Abicalil, manifestando-se o relator amplamente favorável à matéria do Projeto de Lei, apresentando uma alteração com relação a um período de transição, findo o qual todos os sistemas deveriam cumprir a legislação aprovada. Aprovado sem contestações em todas as comissões atinentes, tanto no Senado como na Câmara de Deputados, esse projeto de lei foi promulgado na forma da Lei nº 11.274/2006, em vigência atual.

Assim, após a regulamentação específica já promulgada pelo CNE/CEB (Parecer nº 06/2005 e nº 18/2005 e Resolução nº 03/2005), além de manifestações de diferentes atores sociais envolvidos com a educação, foi sancionada a Lei nº 11.274, em 6 de fevereiro de 2006, que passou a vigorar da seguinte forma:

O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...] (BRASIL, Lei nº 11.274, 2006).

A exemplo do Projeto de Lei nº 6.387/02, sob o argumento de inconstitucionalidade, a Presidência da República também vetou os artigos 1.º e 2.º do Projeto de Lei de autoria da deputada Raquel Teixeira, posto que esses alteravam respectivamente os artigos 29 e 30 da LDB nº 9.394/96. Abaixo mostramos as mudanças propostas e o veto presidencial:

Art. 29 da Lei nº 9.394, de 1996, alterado pelo art. 1º do projeto de lei
 Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 5 (cinco) anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (NR)

Inciso II do art. 30 da Lei nº 9.394, de 1996, alterado pelo art. 2º do projeto de lei.

Art. 30.

II – pré-escolas, para crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade. (NR)

Razões do veto

De acordo com o art. 208, incisos I e IV, da Constituição, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. A previsão constitucional de atendimento em creches e pré-escolas está reproduzida no art. 4º inciso IV, da Lei nº 9.394, de 1996, que não foi alterado no presente projeto de lei.

Em assim sendo, e tendo em vista que a educação infantil abrange as creches e pré-escolas, não há como aceitar as alterações sugeridas aos arts. 29 e 30 da Lei nº 9.394, de 1996, constantes do art. 1º e 2º do projeto de lei, que destoam do dispositivo constitucional acima mencionado. Não há que se falar sequer em adequação à lei em vigor, porque o art. 4º desta, acima referido, continuará com redação idêntica à constitucional (BRASIL, Lei nº 11.274, 2006).

Observamos que as mesmas razões que fundamentaram o veto parcial à Lei nº 11.114/2005, ou seja, inconstitucionalidade por desacordo ao disposto no artigo 208 da Constituição Federal, foram utilizadas também para vetar disposições da Lei nº 11.274/2006. Abaixo é exibido o quadro comparativo entre as três leis a fim de que possamos melhor compreender a forma como foram sendo gestadas as principais ordenações legais referentes ao Ensino Fundamental de nove anos.

LDB nº 9.394/96	Lei nº 11.114/05	Lei nº 11.274/06
	Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394.	Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394.
Art. 6º “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental”.	Art. 6º. “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental”.	Manteve a nova redação dada pela Lei nº 11.114/05.
Art. 29º A educação infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico,	Manteve a redação dada pela LDB nº 9.394/96.	Art. 29º A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança <u>até cinco anos de idade</u> , em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da

LDB nº 9.394/96	Lei nº 11.114/05	Lei nº 11.274/06
psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.		família e da comunidade. (VETADO, mantendo-se a redação do art. 29º LDB nº 9.394/96).
Art. 30º “A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade”.	Art. 30º “A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade” (VETADO o Inciso II, mantendo-se a redação original do art. 30º Inciso II da LDB nº 9.394/96).	Art. 30º “A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade”. (VETADO o Inciso II, mantendo-se a redação original do art. 30º, Inciso II da LDB nº 9.394/96).
Art. 32º O ensino fundamental obrigatório, com duração de 8 (oito) anos, gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante [...].	Art. 32º “O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública a partir dos seis anos, terá por objetivo a formação básica do cidadão mediante: [...]”.	Art. 32º “O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública a partir dos seis anos, terá por objetivo a formação básica do cidadão mediante: [...]”.
Art. 87º É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] §1º - mantida redação original LDB nº 9.394/96. §2º - O poder público deverá recensear os educandos no Ensino Fundamental, com especial atenção para o grupo de 7 (sete) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesesseis) anos de idade. §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.	Art. 87º É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] §1º - mantida redação original LDB nº 9.394/96. §2º - mantida redação original LDB nº 9.394/96. §3º - Cada Município e, supletivamente o Estado e a União, deverá: I - matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade, no Ensino Fundamental, atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino: a) plena observância das condições de oferta fixadas por esta Lei, no caso de todas as redes escolares; b) atingimento	Art. 87º É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] §1º - mantida redação original LDB nº 9.394/96. § 2º - O poder público deverá recensear os educandos no Ensino Fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesesseis) anos de idade. § 3º - Cada Município e, supletivamente o Estado e a União, deverá I – matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; a) Revogado b) Revogado c) Revogado

LDB nº 9.394/96	Lei nº 11.114/05	Lei nº 11.274/06
	de taxa líquida de escolarização de pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) da faixa etária de sete a catorze anos, no caso das redes escolares públicas; e c) não redução média de recursos por aluno do Ensino Fundamental na respectiva rede pública, resultante da incorporação dos alunos de seis anos de idade.	
	Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com eficácia a partir do início do ano letivo subsequente (vigência da Lei nº 11.114/05).	Art. 5º Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o Ensino Fundamental disposto no art. 3º desta Lei e a abrangência da pré-escola de que trata o art. 2º desta Lei (Acrescentado pela Lei nº 11.274/06).

Quadro 7 – Principais ordenações legais referentes ao Ensino Fundamental de nove anos
Fonte: Elaborado pela autora.

É importante destacar que as duas leis propunham a redução da faixa etária abrangida pela pré-escola na Educação Infantil (4 e 5 anos, contrariando a LDB, que previa a faixa etária de 4 a 6 anos), sem, no entanto, obterem sucesso, dada a inconstitucionalidade do pleito. Sobre as mudanças na educação brasileira, Arelaro (2005) questiona: a quem interessa, afinal, que a escola fundamental comece aos seis anos de idade?

No Brasil, a maioria das crianças matriculadas na educação infantil se encontra na faixa etária de 4 a 6 anos, sendo que por tradição histórica – vinculada ao antigo conceito de alfabetização que pressupunha um tempo "preparatório" para a criança adquirir "maturidade" para a leitura e a escrita – as de 6 anos tinham preferência e prioridade na matrícula. Após esse atendimento é que se procurava atender as crianças de 5 anos, e assim sucessivamente, sempre priorizando a matrícula das "mais velhas para as mais novas", até se chegar às recém-nascidas (ARELARO, 2005, p. 1.046).

Por maior que seja a polêmica constituindo-se em torno dessa nova política, ainda no ano de 2006, a Constituição foi alterada mediante a Emenda nº 53/2006. Essa medida, portanto, altera o artigo 208 da Constituição Federal, que trata sobre o dever do Estado com a educação. No que concerne à primeira etapa da Educação Básica, o texto legal estabelece que a Educação Infantil será efetivada às crianças até cinco anos de idade em creche e pré-escola.

Compreendemos, no entanto, por meio das mudanças advindas na Legislação, que não se trata simplesmente de transferir o último ano da Educação Infantil, incorporando-o ao Ensino Fundamental, a ampliação dessa etapa requer uma devida articulação política, administrativa e pedagógica entre essas duas instâncias educacionais. Por ora, discussões e debates entre os profissionais da educação, gestores e pesquisadores da área mostram-se necessários, bem como orientações nacionais que assegurem, de forma mais segura e democrática, essa nova política.

2.5.3 Documentos do MEC – orientações para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos

Como forma de subsidiar a discussão em torno da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica, organizou documentos de orientação pedagógica “na perspectiva de aumentar e qualificar as oportunidades de aprendizagem” (MEC, 2006, p. 8) das crianças e dos adolescentes que integram o Ensino Fundamental. Ao analisarmos tais documentos, reportaremos-nos a Mainardes (2007), explicando que:

Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios (MAINARDES, 2007, p. 29).

O autor acredita na importância de esses textos serem lidos em relação ao tempo e ao local específico de sua produção, considerando sobretudo: “a política não é feita e finalizada no momento legislativo” (MAINARDES, 2007, p. 29). Parafrazeando Bowe, Mainardes (2007, p. 30) salienta que: “os textos políticos são resultados de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política”.

Analisando as motivações políticas que levaram o Governo Lula a implementar primeiramente o Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos, posteriormente convertido em lei a ser seguida por todos os sistemas educativos, Campos, Campos e Rocha (2007) explicitam que vários são os aspectos conjunturais que fazem parte

da base da atual proposta governamental. Alguns desses, já mencionados anteriormente, dizem respeito aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro com outros países da América Latina, além daqueles pactuados com os organismos multilaterais. No âmbito interno, a inclusão das crianças de seis anos nos sistemas de ensino, estratégia usada por muitos municípios, visou ampliar as receitas do FUNDEF. Outras motivações são destacadas pelas autoras:

Redução das desigualdades sociais – se as taxas de inserção de crianças na pré-escola ou nas etapas finais da educação infantil são mais elevadas, sua distribuição é bastante desigual, quer se considere as diferentes regiões do país ou mesmo diferentes cidades dentro de um mesmo estado. De um modo geral, as crianças pobres são aquelas que menos acesso tem a educação obrigatória. Na perspectiva do item acima, a inclusão das crianças de seis anos na escolaridade obrigatória, pode criar condições de equidade entre as diferentes procedências sociais, dando a todas as crianças melhores oportunidades educacionais;

Acredita-se que ao se assegurar melhores oportunidades educacionais, se atingirá indicadores mais eqüitativos no sistema educacional como um todo, favorecendo a permanência e o sucesso escolar das crianças. Nesse sentido, trata-se de uma medida de justiça social, na direção de uma escola de fato, inclusiva. [...] Declínio das taxas de fecundidade com o crescente decréscimo nas taxas de matrículas do ensino fundamental. Previsões apontam para a crescente ociosidade da infra-estrutura destinada para este nível de ensino, o que inclui aspectos relacionados a composição do corpo docente (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, p. 6, grifos meus).

Torna-se, ainda, relevante destacar que um dos argumentos utilizados pelo governo para justificar sua iniciativa referia-se ao grande número de municípios e escolas que já estavam adotando a ampliação do Ensino Fundamental, antes de ser instituída a Lei nº 11.274/06.

Já em 2003, por meio do programa “Toda Criança Aprendendo”, o MEC estabeleceu como meta a ampliação da obrigatoriedade escolar, com a inclusão da criança de seis anos, associada à ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. O programa teve como objetivo reduzir naquele período: “os índices de desempenho crítico entre as crianças que concluem os quatro anos iniciais do ensino fundamental” (MEC, 2003, p. 199). Nesse sentido:

A duração do ensino fundamental obrigatório deverá ser ampliada para nove anos, conforme estabelecido pela Lei do Plano Nacional de Educação, promulgada em 2001. A inclusão das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental obrigatório constitui um passo fundamental para a melhoria das condições de alfabetização e letramento, contribuindo também para a regularização do fluxo escolar. Um esforço significativo deverá ser

empreendido para garantir a inclusão da parcela de crianças de 7 a 14 anos que ainda estão fora da escola (MEC, 2003, p. 199).

Ainda como programa, argumentando em favor de seu papel de indutor de políticas, o MEC realizou um conjunto de seminários no início de 2004 visando discutir com as secretarias municipais e estaduais de educação a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Nesse mesmo ano, são publicados dois relatórios de ampliação do programa; o 2º relatório evidencia que muitas redes municipais já haviam aderido a sua implantação. Dados do documento indicam que, na rede estadual, o Ensino Fundamental de nove anos já havia sido implementado por 12 estados. No entanto, o quadro abaixo nos permite verificar que, nas redes municipais, o número de estados a adotá-lo foi bem mais elevado.

UF	Total de municípios que possuem a Rede Municipal com Ensino Fundamental de Nove Anos	Estabelecimentos de Ensino Fundamental		
		Total nos Municípios	Com Ensino Fundamental de Nove Anos	Matricula de crianças <= 6 anos de idade no EF de Nove Anos
AC	3	136	41	356
AL	1	29	1	85
AM	7	818	243	9.164
BA	22	1.293	709	9.125
CE	139	6.742	2.747	41.794
ES	6	367	119	1.765
GO	47	785	489	15.905
MA	10	977	423	9.165
MG	689	8.301	7.014	95.623
MT	59	777	425	12.743
PA	2	340	90	4.517
PE	12	964	518	10.902
PB	2	265	142	2.388
PI	6	472	230	4.331
PR	7	483	261	19.428
RN	11	399	291	2.643
RJ	92	4.596	3.983	63.268
RS	45	1.028	397	6.670
RO	3	297	120	4.022
SC	16	683	248	8.806
SP	11	330	68	2.275
TO	2	71	58	1.151
TOTAL	1.192	30.153	18.617	326.126

Quadro 8 – Municípios com Ensino Fundamental de nove anos

Fonte: Censo, 2004. INEP – 2º Relatório do Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos – MEC/SEB.

Ao realizar um diagnóstico sobre a situação do Ensino Fundamental no Brasil, Arelaro (2005) aponta para os riscos advindos da implantação do Ensino Fundamental de nove anos.

Uma outra reflexão que os dados estatísticos nos incentivam a fazer é a respeito da possibilidade e/ou conveniência da implantação de um ensino fundamental com nove anos de duração, iniciando-se, obrigatoriamente, o primeiro ano dessa escola, com crianças de 6 anos de idade. É importante

destacar as dificuldades que poderão advir dessa decisão política, pois, dos 34,5 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular do Brasil, somente 520 mil deles já vêm iniciando seus estudos aos 6 anos de idade (ARELARO, 2005, p. 1.046).

Nesse sentido, a autora já sinalizava para os imensos desafios e dificuldades a serem enfrentados pela nova diretriz da política nacional que impõem mudanças nas duas primeiras etapas da Educação Básica. Não podemos nos esquecer de que, além dessas, outras preocupações também já se encontravam expressas no primeiro relatório do MEC, publicado no primeiro semestre de 2004.

Numa reunião em 10 de março de 2004, foi relatado o resultado dos sete encontros regionais e debatida a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Francisco das Chagas Fernandes, Secretário de Educação Básica do MEC, explicou que a chegada do aluno de seis anos ao Ensino Fundamental não requer apenas medidas na organização formal do currículo e dos aspectos financeiros, mas repensar a própria concepção curricular (MEC, 2004, p. 4).²¹

Dessa forma, enquanto as consultas ao CNE se referiam, majoritariamente, à questão da matrícula, idade etc., o MEC recebeu mais indagações acerca das orientações curriculares e dos encaminhamentos pedagógicos, chamando a atenção para a necessidade de uma nova proposta curricular coerente e que efetivamente subsidiasse a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos.

Nesse sentido, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica e do Departamento de Políticas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (DPE), publica o documento “Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade”:

[...] cujos focos são o desenvolvimento e aprendizagem das crianças de seis anos de idade ingressantes no ensino fundamental de nove anos, sem perder de vista a abrangência da infância de seis a dez anos de idade nesta etapa de ensino (MEC, 2006, p. 4).

Os nove capítulos que o compõem destacam: **a infância** como eixo primordial para a compreensão da nova proposta pedagógica; **a brincadeira** contemplada na reestruturação do currículo não somente para o 1º ano como para todo o Ensino Fundamental; **a importância das diversas expressões** para o desenvolvimento da criança, de modo que a escola garanta tempos e espaços para o movimento, a dança, a música, a arte, o teatro etc.; **a acolhida das**

²¹ 1º Relatório do Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos.

crianças na escola, constituídas de culturas diferentes; **as áreas do conhecimento** entre si em uma perspectiva de menor fragmentação dos saberes no cotidiano escolar; **a importância da relação das crianças com o mundo da escrita**; e a incoerência pedagógica da exclusividade da alfabetização em detrimento das demais áreas do conhecimento e uma perspectiva de **avaliação** voltada para a observação, o registro e a reflexão constantes do processo de ensino–aprendizagem, procurando romper com o caráter meramente excludente e classificatório.

Embora as orientações reconheçam que cada escola se encontra inserida em uma determinada realidade com características específicas, julgam-se necessários que elas tenham eixos norteadores comuns, por isso o documento em seu último capítulo apresenta algumas modalidades organizativas do trabalho pedagógico, como subsídio ao planejamento da prática.

Cumprir observar o mérito do documento ao contemplar eixos que garantam na escola, não só às crianças de seis anos como as demais, um atendimento que respeite aos seus direitos fundamentais. No entanto, o que realmente se espera é que essas ações do MEC não se limitem em orientações, mas que a oferta de uma educação de qualidade se traduza em práticas, o que significa, fundamentalmente, um aporte financeiro adequado junto a processos de acompanhamento, estudo e debate dessa política que torna a criança de seis anos um sujeito de escolaridade obrigatória.

Em 2009, destaca-se que um ano antes do prazo para que todos os municípios, estados e o Distrito Federal ampliassem o Ensino Fundamental para nove anos, o MEC publica um novo documento “Ensino Fundamental de nove anos: passo a passo para a implantação”. De acordo com esse documento, todas as escolas públicas e suas respectivas secretarias de educação receberam a publicação “Indagações sobre Currículo”. Os cinco cadernos proporcionam reflexões em torno do currículo. A publicação consta dos títulos: Currículo e Desenvolvimento Humano; Educandos e Educadores: seus direitos e o currículo; Currículo, Conhecimento e Cultura; Diversidade e Currículo; e Currículo e Avaliação.

Julgamos importante ressaltar que tanto os documentos normativos quanto os orientadores até aqui analisados fazem referência em maior grau ao Ensino Fundamental, sem indicações de discussões ou tomada de medidas com relação à Educação Infantil, muito embora essa etapa da Educação Básica tenha, na prática, sido fortemente atingida nos últimos anos pela condução dessa política.

Sobre o “Programa de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos”, Campos, Campos e Rocha (2007) afirmam que as contradições:

[...] se expressam por uma ambivalência que se revela tanto nos discursos como nas ações de orientação em vigor. Uma dupla lógica parece orientar este programa: a) por um lado, mantém-se o discurso produzido pelos organismos internacionais que associa a idéia de mais tempo de escolarização com mais oportunidades educacionais e, conseqüentemente, mais possibilidades de êxito escolar; b) por um lado, as críticas dirigidas por setores que atualmente fazem parte do governo a focalização da reforma no ensino fundamental (do governo anterior), vê na ampliação a possibilidade da afirmação de uma política de direitos, colocando o direito das crianças pequenas à educação, em seu centro (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, p. 8).

Com o foco em aspectos administrativos, algumas implicações para a Educação Infantil (a ser mais aprofundada no próximo capítulo, em que trataremos dos efeitos para essa etapa da educação) são sinalizadas no terceiro relatório de ampliação do programa. Este, por sua vez, constitui-se em um referencial para as questões pedagógicas e administrativas no que se refere à inclusão das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental. As implicações administrativas expressas neste documento, publicado em 2006 pelo MEC/SEB, orientam e reconhecem:

Não é recomendável que o município utilize a instituição de educação infantil para o atendimento do ensino fundamental. Se o município não tiver outra opção de espaço na escola para o atendimento das crianças de 6 anos de idade, provisoriamente poderá organizá-lo na instituição de educação infantil, porém esses estudantes deverão estar matriculados em uma escola de ensino fundamental. Ressalte-se que os gestores dessas escolas deverão garantir tanto às crianças quanto aos professores a articulação entre os dois espaços educativos (MEC/SEB, 2006c, p. 7).

Essas orientações fundamentalmente oferecidas em função da falta de condições objetivas reais e dos devidos recursos financeiros implicam uma série de problemas, ou seja, provisoriamente as vagas na Educação Infantil não seriam ampliadas, faz-se ainda presente uma estratégia de transferência de responsabilidade dessa situação aos gestores, que, ao desempenharem suas funções em sua área de atuação, teriam que ultrapassá-las para os espaços da Educação Infantil onde estariam sendo atendidas as crianças de seis anos.

Importante não se esquecer de que o documento “Política Nacional para a Educação Infantil” de 2006, ao discutir a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, já trazia uma ressalva a respeito dessa implicação administrativa prevista no relatório de 2006 (MEC/SEB, 2006).

Essa opção colocada aos sistemas de ensino diminui a demanda para esta etapa educacional [Educação Infantil] e amplia a possibilidade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos. Para tanto, é imprescindível garantir que as salas continuem disponíveis para a Educação Infantil, não sendo utilizadas para o Ensino Fundamental e tampouco transformadas em salas de alfabetização (MEC/SEB, 2006, p. 6).

Os riscos dessas implicações têm se refletido em dados que revelam uma redução das taxas de matrículas em instituições públicas de Educação Infantil:

Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
(-) 1,3%	(-) 0,7%	(-) 3,9%	(-) 4,0	(-) 2,9%

Quadro 9 – Taxas de matrículas de Educação Infantil na rede pública
Fonte: Censo Escolar, 2006.

A abordagem entre as políticas focalizadas e a afirmação dos direitos das crianças de 0 a 5 anos, realizada por Campos, Campos e Rocha (2007), lembra que, de acordo com o Relatório do Censo Escolar de 2006, realizado pelo INEP, esse decréscimo seria decorrente da inclusão dos seis anos no Ensino Fundamental. No conjunto de indicadores de matrículas explicitado pelas autoras para creches e pré-escolas, em instituições públicas, entre os anos de 2005 e 2006, foram registradas as maiores taxas de declínio, o que inclui o pífio 1% (2006) de novas vagas para as crianças de 0 a 3 anos nas creches.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Creches	916.864	1.093.347	1.152.511	1.237.558	1.348.237	1.414.343	1.431.796
Pré-escola	4.421.332	4.818.803	4.977.847	5.155.676	5.555.525	5.790.670	5.586.178
TOTAL	5.338.196	5.912.150	6.130.358	6.390.234	6.903.762	7.205.013	7.017.974

Quadro 10 – Matrículas nas creches e nas pré-escolas entre os anos de 2000 a 2006
Fonte: Censos Escolares, INEP, 2006.

Esse quadro bastante preocupante tem revelado que o início da implementação do Ensino Fundamental de nove anos trouxe sérios impactos para a Educação Infantil, redundando em seu encolhimento, ao contrário do que todos esperavam. Já inicialmente a ampliação na oferta de vagas nesse nível de ensino não ocorreu. Nesse terceiro relatório

também pouco se falou sobre o financiamento para essa ampliação, as referências são fortemente dadas ainda considerando o FUNDEF:

As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino das turmas de 6 anos que estão no ensino fundamental de nove anos podem ser contabilizadas na rubrica do ensino fundamental e do Fundef. Essas turmas já compõem o ensino fundamental, sendo necessário computá-las no censo do ano da implantação, observadas as normas legais desse Fundo (MEC/SEB, 2006c, p. 10).

Portanto, percebemos ainda que a implantação do Ensino Fundamental de nove anos não significou maior aplicação de recursos, isso certamente é visto como um grave óbice, considerando ser objetivo proclamado dessa ampliação a possibilidade da afirmação de uma política de direitos. Podemos afirmar que a ação do MEC tem sido inicialmente tênue em relação a essa questão, colocando em xeque o direito das crianças pequenas a uma educação de qualidade. A ausência de um forte e claro investimento formativo e estrutural, o que implica recursos financeiros, dá-nos esperanças de poucas alterações, ao menos no curto prazo.

2.6 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS NO BRASIL

O contexto da produção do texto, representado pela implantação da política que amplia o Ensino Fundamental no Brasil, confirma a influência de agendas globais, internacionais e até mesmo nacionais. Dentre esses aspectos, as agendas globais influenciaram essa nova política, por meio da permanência na focalização do Ensino Fundamental, pois, diante da reestruturação da Educação Básica, somente essa etapa vem sendo garantida sob o caráter da obrigatoriedade na educação pública.

As experiências de inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, no âmbito de alguns estados e municípios, foram não apenas amparadas e influenciadas pela LDBEN nº 9.394/96 e pelo FUNDEF como também por metas e programas do Governo Federal para favorecer a adoção da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos no Brasil.

Constatamos, ainda, que a produção dessa nova política, no âmbito do Congresso Nacional, pouco considerou os avanços alcançados para a área da Educação Infantil, bem como as especificidades afetivas, emocionais, etárias e sociais constitutivas das crianças de seis anos. As vozes dos professores e demais profissionais da educação que atuam nas escolas e nas instituições de Educação Infantil parecem não terem sido devidamente consideradas, revelando que os projetos relativos à educação, em tramitação no Conselho Nacional, necessitam ser amplamente discutidos também por docentes, pesquisadores da área e demais membros da sociedade.

Embora a implantação do Ensino Fundamental de nove anos tenha sido proclamada como uma medida de justiça social, na perspectiva de criar condições de equidade (proporcionando a todas as crianças melhores oportunidades educacionais), verificamos que essa medida se restringe somente às crianças a partir dos seis anos. Contudo, a pequena infância ainda terá que esperar.

Observamos que muitos foram os condicionantes econômicos, sociais, históricos e políticos que culminaram na ampliação da escolarização obrigatória, com a inclusão das crianças de seis anos. Esse cenário demonstra que a intenção do governo atual é cercada por contradições, que, como diversos autores explicitaram, se expressam tanto em relações de continuidade como de rupturas com as diretrizes políticas dos governos anteriores.

No âmbito da Educação Infantil, embora destacada de forma incipiente nos documentos que nortearam o Ensino Fundamental de nove anos, verificamos a priorização das matrículas das crianças “mais velhas” – 4 a 6 anos – para as “mais novas” – 0 a 3 anos, indicando ser maior ainda o encolhimento das políticas educacionais para aquelas que compõem esta última faixa etária. Vale apontar que consideramos urgente a visibilidade dessa etapa da educação, sobretudo nesse momento de reformas ou mudanças no sistema educacional, de modo que todas as crianças tenham seus direitos garantidos e respeitados, seja nas instituições de Educação Infantil, seja na escola.

Partindo da análise de todo esse processo, compreendemos, conforme salienta Mainardes (2007), que as políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. Portanto, as respostas a esses textos têm consequências reais que serão aprofundadas no contexto da prática, diante do estudo que tratará da implantação do Ensino Fundamental de nove anos em municípios catarinenses.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM SANTA CATARINA E SEUS EFEITOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Este capítulo busca apresentar dados da pesquisa sobre a implementação do Ensino Fundamental em nove municípios e analisar os efeitos desse processo sobre a Educação Infantil. Pretendemos dar visibilidade a esses diferentes processos locais, de modo a apresentar como as iniciativas locais são condicionadas e induzidas pelas orientações da política nacional, mas também reinterpretadas nos seus respectivos contextos, refletindo nos dados obtidos e aqui demonstrados.

Apoiado nas contribuições de Ball e Bowe, Mainardes (2007, p. 30) afirma que o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação, onde ela produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. “[...] as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ dentro desta arena (contexto da prática), mas são sujeitas à interpretação e, então, ‘recriadas’”.

A nova diretriz do MEC que amplia o Ensino Fundamental para nove anos é hoje uma realidade para muitos municípios em Santa Catarina. Temos como objetivo investigar a implantação do Ensino Fundamental de nove anos em nove municípios catarinenses. Para tanto, será realizado um cruzamento com os dados a respeito da implantação no âmbito nacional, regional e estadual. Posteriormente, ao analisar as políticas locais, buscamos confrontar as informações fornecidas pelas secretarias municipais de educação com as fontes documentais, a partir das seguintes categorias de análise: organização dos tempos e espaços, projeto político-pedagógico, propostas pedagógicas e formação de professores. Também destacamos as principais dificuldades e mudanças enfrentadas pelas secretarias municipais nesse contexto de mudanças, bem como os efeitos dessa nova política para a primeira etapa da Educação Básica.

3.1 A IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS EM SANTA CATARINA

A implantação do Ensino Fundamental de nove anos em Santa Catarina apresenta características específicas. Na primeira década dos anos 2000, presenciávamos três situações em Santa Catarina: a) redes municipais com a implantação da escola em ciclos, o que implicava acrescentar mais um ano de escolarização no Ensino Fundamental; b) redes municipais com crianças de seis anos matriculadas no Ensino Fundamental de nove anos; e c) redes que incluíam crianças de seis anos na 1ª série do Ensino Fundamental, mantendo-o, no entanto, com oito anos de duração. Essa última situação era a que prevalecia não só aqui, mas nas diversas regiões do Brasil, em função, sobretudo, do aumento de recursos proporcionados pelo FUNDEF, conforme já explicado anteriormente. Observamos que essa era já tão recorrente, que a primeira versão incorporada pela Lei nº 11.114/05 apenas falava da inclusão das crianças de seis anos, sem ampliar os anos de escolarização obrigatória. Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 11.274/06, que permanece até hoje, aliou-se a entrada aos seis anos com a ampliação para nove anos de escolarização.

Como já afirmado, as experiências catarinenses que implementaram a escola em ciclos e integraram a criança de seis anos no Ensino Fundamental, anteriores à Lei nº 11.274/06, foram práticas em municípios com gestão do PT. Mainardes (2007, p. 72) explica que: “no decorrer do tempo, a organização da escolaridade em ciclos tornou-se uma espécie de ‘marca registrada’ do PT, entendida como uma medida essencial para superar o fracasso escolar e uma oportunidade de construir um projeto alternativo de educação”.

Com relação à adesão de redes municipais ao Ensino Fundamental de nove anos em Santa Catarina, antes mesmo desta se tornar uma política nacional, acreditamos também como efeito indutor o programa de ampliação do Ensino Fundamental, inicialmente apresentado no ano de 2004 pelo MEC. Nesse mesmo ano, Santa Catarina sediou um dos encontros regionais promovidos pelo Ministério da Educação para a apresentação desse programa. Campos, Campos e Rocha (2007) afirmam que, com o intuito de:

estabelecer uma “concertação” com os governos estaduais e municipais, o MEC promoveu ao longo de 2004 e 2005, um conjunto de encontros regionais envolvendo secretários estaduais e municipais, técnicos e estudiosos, com o objetivo de divulgar a proposta, identificar dúvidas, construir e difundir orientações gerais voltadas para os aspectos administrativos e pedagógicos (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, p. 7).

Esse encontro realizado em Florianópolis contou também com a participação dos estados e dos municípios da região Sul do país. Um ano depois, já em 2005, a rede pública estadual de Santa Catarina²² junto com as redes municipais reúnem-se em um encontro estadual para discutir a implementação/adoção do então Programa de Ampliação do Ensino Fundamental de nove anos.

Não mais como programa, em 2006, é editada a Lei nº 11.274/06, que dispõe sobre a duração de nove anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, resguardando aos municípios, estados e Distrito Federal o prazo de 2010 para implementarem o Ensino Fundamental de nove anos. Entendemos que o atendimento a esse prazo exige das redes municipais e estaduais responsáveis planejamento e organização para esse novo Ensino Fundamental. Dessa forma, no mesmo ano, a publicação amplamente divulgada pelo MEC e orientadora “Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade” considerava e esclarecia que:

Em se tratando dos aspectos administrativos, vale esclarecer que a organização federativa garante que cada sistema de ensino é competente e livre para construir, com a respectiva comunidade escolar, seu plano de ampliação do ensino fundamental, como também é responsável por desenvolver estudos com vistas à democratização do debate, o qual deve envolver todos os segmentos interessados em assegurar o padrão de qualidade do processo de ensino-aprendizagem (MEC, 2006, p. 7, grifos meus).

Mesmo considerando essa autonomia concedida aos sistemas de ensino para estabelecer seu plano de ampliação do Ensino Fundamental, compreendemos que, quando tratamos da implementação de uma política educacional, a relação entre a União, os estados e os municípios torna-se central para compreendermos o movimento de mudanças.

A assertiva acima se refere, ainda, a dois aspectos: por um lado, a responsabilidade dos municípios de implantar a política e, por outro, a autonomia conferida, constitucionalmente, para que os municípios determinem como farão a implementação da política. Nesse sentido, a nova política vai sendo construída, induzida por ação do Governo

²² Embora não seja objetivo discutir a implementação na rede estadual de Santa Catarina, julgamos importante destacar as informações trazidas pelo documento publicado pela Secretaria de Estado da Educação “Ensino Fundamental de nove anos na rede pública estadual”. Em Santa Catarina houve um movimento de debates junto à rede pública estadual, em parceria com os sistemas municipais, que se intensificou em setembro de 2005 com o Encontro Estadual realizado no município de São José e se estendeu, em 2006, com oito encontros mesorregionais, encontros de comitês temáticos regionais e duas videoconferências, culminando com novos seminários nas mesorregionais em novembro do mesmo ano.

Federal, regulada por novas regras que irão servir de base para orientar as políticas locais, levando à reorganização dos sistemas de ensino, adequando-os às necessidades da nova política. Assim, compreender a educação de um município, nos seus diferentes níveis e dependências administrativas, significa buscar uma unidade na diversidade, integrar as partes num todo, assegurando um conjunto operante e coerente, mas que também preserve as especificidades das partes que envolvem esse todo.

As políticas locais de diferentes municípios e estados das regiões brasileiras têm demonstrado que, apesar de a legislação determinar o prazo de 2010 para o cumprimento da Lei nº 11.274/06, de acordo com Censo do INEP de 2008, quase metade das matrículas ainda está no Ensino Fundamental de oito anos. Esses dados estatísticos revelam que, das 32.086.700 matrículas no Ensino Fundamental em todo o território brasileiro, 48,17% são em escolas e redes que ainda não ampliaram o Ensino Fundamental para nove anos. Entretanto, em algumas regiões do Brasil esse número (alunos matriculados no Ensino Fundamental de oito anos) é extremamente acentuado, evidenciando que são inúmeros os desafios a serem superados por essa nova política.

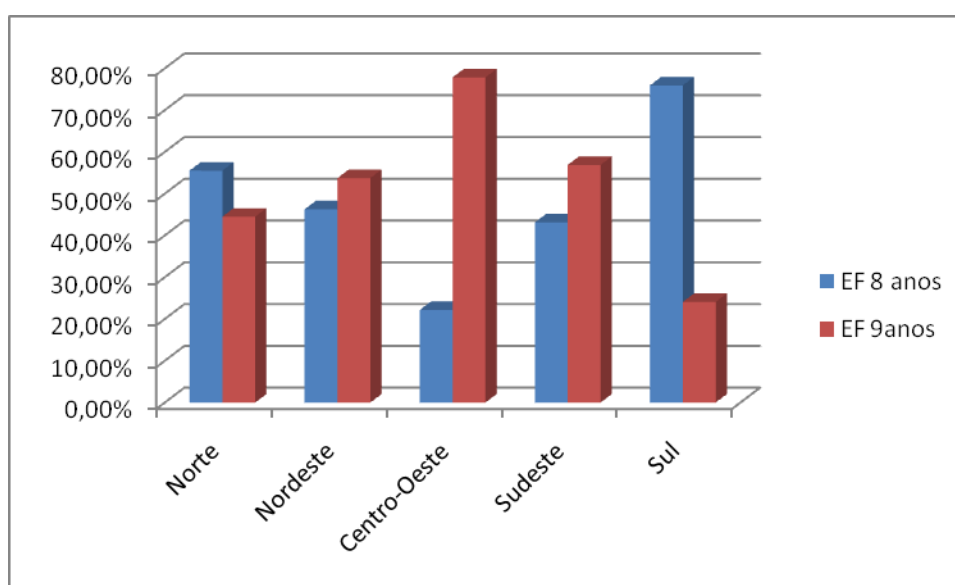


Gráfico 1 – Número de matrículas no Ensino Fundamental de oito e nove anos nas regiões brasileiras

Fonte: Censo da Educação Básica, INEP, 2008.

O gráfico em destaque revela que a região Centro-Oeste lidera as matrículas, na qual 77,8% dos alunos encontram-se no Ensino Fundamental de nove anos. Enquanto na Sul, essa realidade se inverte, ou seja, a maioria das matrículas (75,92%) permanecem concentradas no Ensino Fundamental de oito anos. Na região Sudeste e Nordeste os números percentuais

relativos às matrículas no Ensino Fundamental de nove anos se aproximam, a primeira é um pouco mais elevada com 56,88%, já a segunda apresenta 53,74%. No que diz respeito ao Sudeste, destacamos que os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais apresentam quase 100% das matrículas, portanto, nessa região o estado de São Paulo com 21,91% e o Espírito Santo com 25,85% representam o equivalente necessário a se elevar. O percentual de 44,49% concentrados na região Norte supera os 24,08% das matrículas no Ensino Fundamental de nove anos atualmente efetivadas pelas escolas da região Sul. Notamos, de acordo com os indicadores do INEP, não só na região Sudeste, como nas demais, uma grande disparidade no percentual de matrículas no Ensino Fundamental de nove anos em cada um dos estados das regiões brasileiras. Observamos, comparando a média nacional, um índice de cobertura um pouco mais expressivo na região Centro-Oeste, entretanto, ainda boa parte dos estados das regiões brasileiras apresenta índices de matrículas baixos diante da universalização a ser assegurada a partir do ano de 2010.

Se tomarmos como análise a distribuição desses indicadores por região geográfica no Brasil, verificamos que a situação da região Sul também é motivo de atenção, com indicadores inclusive abaixo da média nacional, conforme podemos verificar nos dados abaixo.

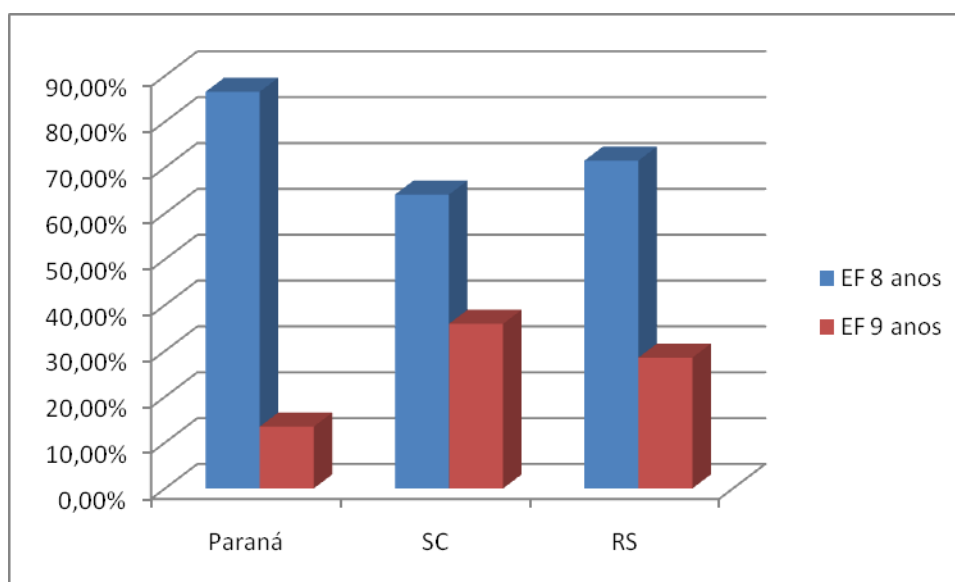


Gráfico 2 – Situação da região Sul

Fonte: Censo da Educação Básica, INEP, 2008.

Comparados os três estados que compõem essa região, podemos observar que o estado de Santa Catarina, com 35,91% dos alunos, encontra-se à frente dos demais no tocante à implantação, seguido do Rio Grande do Sul com 28,52% e do Paraná com o baixo percentual

de 13,48%. Os indicadores nacionais e regionais expressam que o estado de Santa Catarina se inclui entre os estados que ainda não conseguiram sequer alcançar a média nacional de 48%, almejada pela nova diretriz do MEC. Um olhar cuidadoso permite que melhor seja analisado o ritmo dessa implantação.

3.1.1 Evolução dos dados em Santa Catarina

Ao ser acompanhada a trajetória da evolução das matrículas no Ensino Fundamental de nove anos em Santa Catarina, dados do INEP confirmam que, em 2005, ano anterior à edição da Lei nº 11.274/06, do total de 942.126 alunos matriculados no Ensino Fundamental, 9,30% já frequentavam escolas organizadas por meio do Ensino Fundamental de nove anos. É importante lembrar que nesse mesmo ano é sancionada a Lei nº 11.114/05, que estabelecia a obrigatoriedade do ingresso aos seis anos de idade no Ensino Fundamental, porém, desconsiderava a ampliação dessa mesma etapa da educação.

Entre os anos de 2005 e 2006, o número de matrículas no Ensino Fundamental de nove anos cresceu em 52,75%. Em 2006, concomitantemente com a aprovação da Lei nº 11.274/06, o percentual de matrículas no Ensino Fundamental de nove anos em Santa Catarina eleva-se para 12,84%, representando seu expressivo crescimento de 102,8%. Em 2007, ano de ampliação do Ensino Fundamental em muitas redes municipais (conforme vamos demonstrar a seguir) e inclusive a estadual, esse percentual atinge o pico máximo de 26,84%, do total de 920.337 matrículas. No entanto, de 2007 para 2008, embora a matrícula no Ensino Fundamental de nove anos em Santa Catarina continue crescendo, essa elevação foi menos acentuada, gerando um arrefecimento no crescimento do número de alunos matriculados nessa etapa, baixando para 32,52%.

Ano	Total de matrículas no Ensino Fundamental de oito anos	Total de matrículas no Ensino Fundamental de nove anos	Percentual sobre o total de matrículas no Ensino Fundamental	Crescimento das matrículas no Ensino Fundamental de nove anos
2005	862.155	80.227	9,30%	-----
2006	829.030	122.162	12,84%	52,75%
2007	672.521	247.816	26,84%	102,8%
2008	586.167	328.415	35,9%	32,52%

Quadro 11 – Evolução das matrículas em Santa Catarina

Fonte: Censo da Educação Básica, INEP,²³ 2005, 2006, 2007, 2008.

No que diz respeito ao panorama delineado relativo à evolução das matrículas das crianças no Ensino Fundamental de nove anos em nosso estado, notamos que o dado percentual de 35,91% do ano de 2008 evidencia que, ao mesmo tempo que estamos na metade do prazo para a implantação, muito falta para a concretização da meta de 100% de alunos no Ensino Fundamental ampliado até o ano de 2010, conforme a legislação atinente. Como poderíamos entender o descompasso entre a Legislação Federal e a situação no estado de Santa Catarina, considerando que cabe aos dois sistemas – estadual e municipal – a sua implementação? Essa situação poderia resultar em processos apressados e aligeirados de adoção dessa política pelos sistemas municipais de educação? Ainda que dotados de certa autonomia, as responsabilidades educacionais incumbidas aos municípios, via diretriz do MEC, exigem do sistema uma série de ações político-pedagógicas e administrativas consistentes e objetivas.

Portanto, tão importante quanto compreender as motivações mundiais e nacionais que deram forma ao Ensino Fundamental de nove anos é aprofundar o estudo sobre como essa política vem sendo interpretada e implementada pelas instâncias educacionais locais. A diversidade de situações para a ampliação dessa etapa de ensino, em cada região brasileira, foi constatada e pode também ser observada pelas redes de ensino dos municípios de grande, médio e pequeno porte catarinenses, os quais integraram essa pesquisa.

²³ Estes dados incluem as redes públicas federal, estadual, municipal e rede privada. Para mais informações a respeito das matrículas no Ensino Fundamental de oito e nove anos por dependência administrativa, consultar nos respectivos anos aqui citados a sinopse estatística do INEP.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

O movimento de implantação do Ensino Fundamental de nove anos nas diferentes redes municipais de ensino catarinenses desperta a necessidade de conhecermos os diversos processos locais, sem com isso desconsiderarmos que as iniciativas locais são condicionadas e induzidas pelas orientações da política nacional.

Nesta seção nosso objetivo é analisar as normatizações produzidas pelas diversas instâncias dos municípios pesquisados no tocante ao nosso objeto de pesquisa. Tomamos como base fontes documentais, tais como resoluções, pareceres, instruções normativas ou outros documentos fornecidos, além de dados obtidos a partir do instrumento específico por nós utilizado. A análise desses documentos nos possibilita confrontar a “produção da política” (o conteúdo dos documentos) com a “política efetivada” (os dados respondidos nos questionários).

Os documentos e dados coletados com a pesquisa empírica, por meio dos questionários obtidos diretamente junto às secretarias municipais de educação, foram analisados a partir das seguintes categorias: infraestrutura, projeto político-pedagógico, proposta pedagógica e formação de professores. Acreditamos serem essas as categorias fundamentais para a reorganização curricular dessa etapa obrigatória do ensino.

Para bem compreender a multiplicidade de processos envolvidos nessa nova política de ampliação do Ensino Fundamental, nas instâncias locais selecionadas para este estudo, torna-se fundamental o exame dos instrumentos que nortearam tais mudanças, bem como o desenvolvimento dessa investigação. Acompanhar mais de perto esse processo torna-se essencial para que seja possível compreender mais intensamente como as questões legais, administrativas e pedagógicas envolveram o cumprimento dessa nova medida nas redes municipais de educação catarinenses.

As medidas, refletidas nos modos de governação, na coordenação das políticas e da ação pública em educação encontram-se intimamente relacionadas a mecanismos de regulação. Para Barroso (2005), apoiado nos estudos de Maroy e Dupriez (2000), Reynaud (2003), Bettencourt (2004), entre outros, a regulação como modo de coordenação dos sistemas educativos

é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. O processo de regulação compreende, não só, a produção de regras [...] que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras. [...] A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre ação dos regulados (BARROSO, 2005, p. 733-734).

Compreendemos que o Ensino Fundamental de nove anos no âmbito dos municípios catarinenses²⁴ passou, sobretudo, por modos de governação. Nesse sentido, consideramos importante analisar o processo de regulação e a produção de regras por meio de dispositivos legais que subsidiaram a implementação dessa política nessas nove redes de ensino municipais investigadas. Nessa perspectiva, os municípios, como entes federativos, têm a sua atividade e as suas políticas moldadas por normas e cultura específica.

Para que possamos aprofundar o entendimento desses aspectos, buscamos realizar de forma breve: a) o levantamento de alguns dados gerais no tocante a população, localização, governos e partidos políticos atuantes nessas cidades no período de implantação do Ensino Fundamental de nove anos; b) os dados específicos das redes de ensino referentes ao número de matrículas e aos estabelecimentos no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, bem como o importante indicador recentemente criado pelo INEP, IDEB,²⁵ permitindo acompanhar o desempenho da Educação Básica, sobretudo dos anos iniciais em cada município.

²⁴ **Santa Catarina** é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizada no centro da região Sul do país. Encontra-se dividida em subdivisões geográficas denominadas mesorregiões e microrregiões, e em subdivisões administrativas denominadas municípios. As mesorregiões compreendem as grandes regiões do estado, Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Oeste Catarinense, Serrana, Sul Catarinense, Vale do Itajaí. Dos 293 municípios presentes no estado, Florianópolis destaca-se como capital e centro administrativo. A maior parte das cidades são pequenas. Possuindo uma área de 95.442,9 km e com uma população estimativa de 5.866.487 hab., o estado é atualmente governado por Luiz Henrique da Silveira, pertencente ao partido PMDB.

²⁵ Conforme informações disponíveis no site do INEP <www.inep.gov.br>, o **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)** foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as Unidades da Federação e para o país – e a Prova Brasil – para os municípios.

Municípios	População (1)	Localização (2)	Matrículas (3)		Estabelecimentos de ensino (4)		IDEB anos iniciais (5)	Governos/Partidos políticos no ano de implantação do Ensino Fundamental de nove anos
			E. Fund.	Ed. Inf.	E. Fund.	E. Inf.		
Joinville	487.003	Nordeste do estado	46.496	17.612	85	118	5,5	Marco Tebaldi/PSDB
Florianópolis	396.723	Litoral	15.729	11.340	36	102	5,0	Dário Berger/PSDB
Blumenau	292.972	Médio Vale do Itajaí-Açu	23.613	11.425	50	173	4,8	João Paulo Kleinübing/DEM
Palhoça	122.471	Grande Florianópolis	5.940	3.985	27	34	4,4	Ronério Heiderscheidt/PMDB
Tubarão	92.569	Sul do Estado	3.017	2.687	21	33	4,5	Carlos Stupp/PSDB
Indaial	47.686	Médio Vale do Itajaí	4.466	2.653	13	50	4,8	Olímpio José Tomio/PT
Santo Amaro da Imperatriz	17.602	Grande Florianópolis	1.363	537	10	20	5,0	José Rodolfo Turnês/PMDB
Bom Retiro	8.258	Planalto Serrano	556	273	13	5	3,5	Jair José Farias/PSDB
Rio Fortuna	4.468	Sul do estado	261	186	2	2	4,4	Neri Vandresen/PMDB

Quadro 12 – Caracterização dos municípios e redes de ensino municipais catarinenses pesquisadas

Fontes: (1) Indicadores gerados pelo INEP/IBGE, contagem 2007. (2) Disponível no site: <www.sc.gov.br>. (3) Censo Escolar do INEP, 2008. (4) Pesquisa de campo nas redes municipais, 2008. (5) INEP: Prova Brasil e Censo Escolar, 2007.

A partir desses dados é possível observar que as redes de ensino dos municípios de grande porte apresentam índices maiores no desenvolvimento da Educação Básica. Quanto às matrículas no Ensino Fundamental, o município de Blumenau apresentou números mais elevados se comparados a Florianópolis. Isso também pode ser explicado porque neste último as matrículas em 2008 concentram-se ainda grande parte na rede estadual, com um total de 20.757.

Dos municípios de médio porte, embora Indaial tenha concentrado o menor número de escolas, ainda manteve as matrículas no Ensino Fundamental mais elevadas do que a rede de Tubarão. Nas redes de pequeno porte essa situação também pode ser verificada entre Santo Amaro da Imperatriz e Bom Retiro, este tem três escolas a mais que o primeiro, observando ser bem menor o número de alunos. O fato de Santo Amaro da Imperatriz se concentrar em uma área metropolitana talvez explique essa realidade.

Com relação aos governos e partidos presentes no período da implantação da nova política, evidencia-se o predomínio dos partidos PMDB e PSDB. O destaque realizado segue as reflexões de Mainardes (2007). Nesse sentido, acreditamos que

A capacidade de efetivação de propósitos democráticos e igualitários varia de um lugar para o outro. Um conjunto de forças, tais como as ideologias do grupo no poder, condições econômicas e políticas (em nível local), o poder de grupos de interesse, os valores e crenças de políticos e dirigentes do sistema educacional, atua na composição de políticas locais (MAINARDES, 2007, p. 188).

Dotados de autonomia, os sistemas de ensino editaram documentos legais, definindo normas e orientações gerais para a reorganização do Ensino Fundamental nas redes municipais acima pesquisadas. Cabe lembrar, conforme disposto no Parecer CNE/CEB nº 7/2007, que:

a autonomia atribuída aos sistemas de ensino não pode ser confundida com soberania, autorizando o ente federado a descumprir a Lei, seja a Constituição Federal ou a LDBEN, com as alterações nela introduzidas pelas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, ou as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação em suas atribuições [...] (CNE/CEB/MEC, 2007, p. 4).

O destaque ao documento confirma a afirmação de Barroso (2005), evidenciando que os mecanismos de regulação têm por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência e a transformação desse mesmo sistema, por meio do (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores, em função dessas mesmas regras ao serem implementadas. A partir do quadro a seguir demonstraremos como os municípios vêm normatizando a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos, em consonância com os documentos legais, normativos e orientadores, produzidos, sobretudo, pelo Conselho Nacional de Educação, e também como foram implementados no contexto da prática.

3.3 NORMATIZAÇÕES DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS

No quadro, apresentamos de modo sucinto os documentos que serviram de fonte para a nossa análise, destacando a natureza do documento, a instância produtora, a data e o assunto de que dispõe.

3.3.1 Dos documentos normativos

Municípios	Tipo de documentos	Instância produtora	Nº	Ano	Assunto
Joinville	Portaria	SME	062	2008	Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos anos iniciais do Ensino Fundamental , com nove anos de duração, nas escolas da rede municipal de Joinville.
Florianópolis	Resolução	CME	01	2006	Fixa normas para a organização dos dois primeiros níveis da Educação Básica no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis, Santa Catarina.
	Portaria	SME	121	2008	Normatiza a rematrícula e a matrícula no Ensino Fundamental para o ano letivo de 2009 na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis.
Blumenau	Parecer	CME	423	2005	Orientações para matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, considerado o ano letivo de 2006 como ano de transição.
Palhoça	Resolução	CME	006	2007	Normatização e procedimentos internos com vistas à implantação do Ensino Fundamental para nove anos nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Palhoça.
	Instrução Normativa	CME	003	2007	Dispõe sobre a implantação e a regulamentação da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Palhoça e dá outras providências.
Tubarão	Resolução	CME	001	2007	Regulamenta a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos do

Municípios	Tipo de documentos	Instância produtora	Nº	Ano	Assunto
					Sistema Municipal de Ensino de Tubarão e dá outras providências.
Indaial	Parecer	CME	006	2006	Organização das turmas de seis anos nas escolas seriadas da rede
Santo Amaro da Imperatriz	Não normatizado				
Bom Retiro ²⁶	Decreto	SEE	4.804	2006	Dispõe sobre a implantação do Ensino Fundamental, com duração de nove anos, nas escolas da rede pública estadual de Santa Catarina.
Rio Fortuna	Resolução	CME	001	2006	Define normas municipais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.

Quadro 13 – Documentos normativos

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando a “instância produtora” das normativas, verificamos que seis dos municípios pesquisados tiveram suas normas produzidas pelo Conselho Municipal de Educação (COMED), encaminhamento esse pertinente com as funções atribuídas a esses conselhos.²⁷ Teixeira (2004) acredita que:

[...] a composição dos conselhos abre espaço para uma representação mais democrática. Em primeiro lugar, porque neles a participação dos profissionais de ensino apresenta-se de forma diversificada e reforça a representação por categoria. Em segundo lugar, porque neles se conta com a representação da sociedade civil, permitindo sua participação na definição da política de educação a ser levada a cabo no município. Cabe atentar, no entanto, para o fato de que, se, por um lado, essa forma de representação supera as escolhas personalistas e clientelistas que podem comprometer a gestão participativa do trabalho dos conselhos, por outro lado, pode assumir um caráter de representação corporativa na defesa dos interesses da categoria, como explica Bobbio (1986, p. 46-45), em detrimento dos interesses mais gerais da população em matéria de ensino (TEIXEIRA, 2004, p. 705).

²⁶ Após a publicação da Lei nº 11.274/06, a Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina publicou uma série de documentos normativos referentes ao Ensino Fundamental de nove anos. Desse conjunto fazem parte a Instrução Normativa nº 22 de 20/11/2006, os Pareceres do CEE nº 239/05, nº 427/06 e nº 433/06, a Resolução do CEE nº 110/06, a Portaria nº 22, de 20/11/2006, e o **Decreto nº 4.804, de 25 de outubro de 2006**, somente este último foi citado pela rede municipal.

²⁷ De acordo com o MEC, o Conselho Municipal de Educação é uma das instituições oficiais do Sistema Municipal de Ensino que assumem responsabilidade compartilhada com os órgãos do Poder Executivo Municipal (Secretaria Municipal de Educação, Delegacias Regionais de Ensino, Escolas etc.) para cumprimento do que estabelece o art.11 da LDB, Lei nº 9.394/96.

Exceções verificadas a esse encaminhamento encontramos nos municípios de Joinville – cuja portaria foi elaborada pela própria Secretaria de Educação (e assinada pelo secretário Sylvio Sniecikovski) – e Bom Retiro, que se mantém vinculada à normatização da Secretaria Estadual de Educação. De todos os municípios, apenas Santo Amaro da Imperatriz que, embora já tenha crianças matriculadas no Ensino Fundamental de nove anos (351), não dispôs de normatização específica até o momento da coleta de dados.

Cinco documentos fazem referências explícitas ao Ensino Fundamental de nove anos. Entretanto, quanto aos demais, ainda que no seu interior explicitem normas para a implementação, o que observamos nos títulos são indicações ou orientações de aspectos específicos para a inclusão das crianças de seis anos no Ensino Fundamental, e não para a reorganização dessa etapa da Educação Básica. A análise dos termos desses documentos nos mostra essa diversidade:

Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos anos iniciais do EF, com nove anos de duração, nas escolas da rede municipal de Joinville (Joinville) (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE, Portaria nº 062, 2008, grifos meus).

Fixa normas para a organização dos dois primeiros níveis da educação básica no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis, Santa Catarina (Florianópolis) (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS, Resolução nº 01, 2006, grifos meus).

Orientações para matrícula das crianças de seis anos de idade no EF obrigatório, considerado o ano letivo de 2006 como ano de transição (Blumenau) (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BLUMENAU, Parecer nº 423, 2005, grifos meus).

Organização das turmas de 6 anos nas escolas Seriadas da Rede (Indaial) (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE INDAIAL, Parecer nº 006, 2006, grifos meus).

Contudo, dos oito municípios que dispuseram de normativas, um orienta com relação apenas aos anos iniciais, desconsiderando, assim, as demais turmas que compõem o Ensino Fundamental; dois municípios, Blumenau e Indaial,²⁸ referem-se à orientação de matrícula, tendo como foco as crianças de seis anos. Em Blumenau, parece que essa ênfase se deu pelo fato de a norma ter sido produzida pelo CME já no ano de 2005, recebendo, portanto, influências da Lei nº 11.114/05, que inclui a criança de seis anos no Ensino Fundamental, mas não amplia o tempo de permanência nessa etapa de ensino. Por sua vez, de forma diversa ao

²⁸ Nesta rede, conforme havíamos explicitado anteriormente, as crianças de seis anos já vinham sendo incorporadas no Ensino Fundamental por todas as escolas que se organizavam por ciclos.

conteúdo dessa primeira versão da lei, o documento do CME de Blumenau, embora focalize a criação de seis anos, recomenda que: “estas crianças que completam 6 (seis) anos de idade até 31 de março de 2006 sejam preferencialmente matriculadas no **Ensino Fundamental de nove anos**, podendo, entretanto, continuar na educação infantil no ano de 2006, compreendido como ano de transição” (Parecer nº 423/2005). Portanto, como veremos ainda neste capítulo, essa tendência nas orientações dos documentos normativos para as classes de seis anos é corroborada pelos documentos de orientação curricular ou proposta pedagógica das redes municipais que vêm sendo investigados.

3.3.2 Dados sobre as matrículas

Ao considerar a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos nos municípios de Santa Catarina pesquisados, podemos observar no gráfico abaixo diferenças no tempo de preparação e adequação das redes de ensino à implementação desse novo processo. Notamos que a adesão ao Ensino Fundamental de nove anos é significativa por boa parte dos municípios no ano seguinte à edição da Lei nº 11.274/06. Já em 2008 o número de municípios que a adota é menor; certamente essa questão se reflete nos percentuais de crescimento de matrículas apresentados anteriormente.

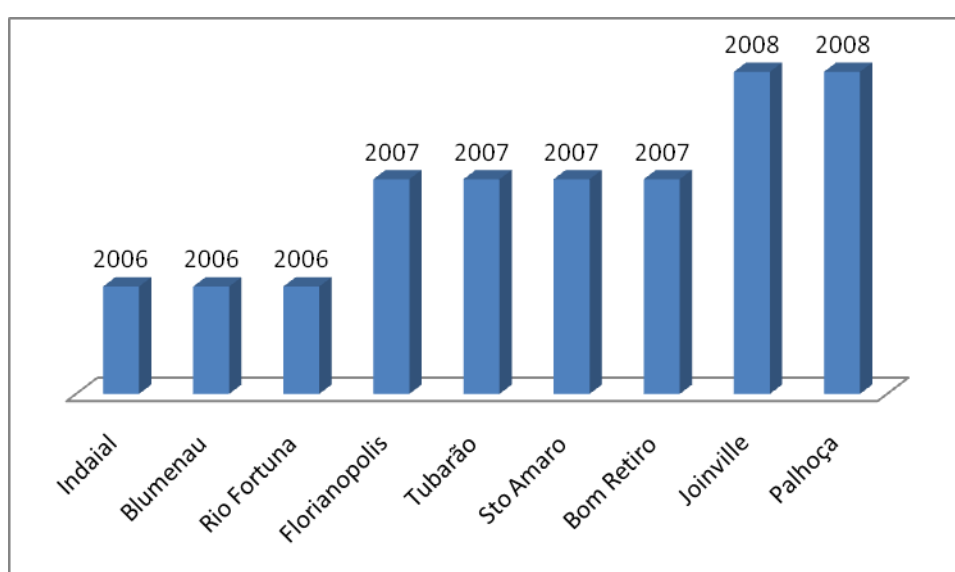


Gráfico 3 – Ano de implantação do Ensino Fundamental de nove anos nos municípios pesquisados

Fonte: Pesquisa de campo.

Dos municípios acima destacados, vale registrar duas situações diferenciadas no que tange à ampliação do Ensino Fundamental, antes mesmo da promulgação da Lei nº 11.274/06: Blumenau e Indaial. O primeiro município, como já discutimos anteriormente, ampliou o Ensino Fundamental para nove anos no período de 1998, a partir da atuação da gestão petista nos anos de 1996-2004. Entretanto, essa experiência foi interrompida em 2005 pela mudança de governo (atual partido DEM) e voltou a ser colocada em prática no ano de 2006, em razão das exigências da Lei nº 11.274/06. Já Indaial, a partir de 2003, seguindo a tradição dos governos petistas, também adotou a proposta curricular das escolas em ciclo, aproximando-se, nesse sentido, das experiências de Blumenau e Chapecó, porém, contraditoriamente, assim como esses dois municípios, Indaial voltou ao regime seriado após as mudanças nos governos municipais depois das eleições de 2008.

Em 2008, o número total de matrículas no Ensino Fundamental de nove anos nos municípios pesquisados alcançou um total de 18.237. Se considerarmos agora os dados de matrícula desagregados por municípios, observamos que, dentre as cidades de grande porte, Blumenau lidera com 6.021 crianças matriculadas, seguida por Joinville (4.013) e Florianópolis (3.473). Esse dado pode ser também explicado pelo fato de que em Blumenau o processo de ampliação do Ensino Fundamental foi desenvolvido mais cedo, em 2006, do que em Joinville, tendo em vista que nesta cidade a adesão ocorreu recentemente, somente em 2008. Entre as cidades de médio porte, a liderança é de Indaial,²⁹ com 2.869 matrículas, que isoladamente registra mais que o dobro das demais cidades desse grupo, seguida por Tubarão, com 915 matrículas, e Palhoça, com 150. Já entre as pequenas cidades não observamos discrepâncias tão grandes quanto aquelas observadas no segundo grupo: Santo Amaro da Imperatriz registra 351 matrículas, seguida por Bom Retiro (291) e Rio Fortuna (154). Dentre as cidades de grande porte, Joinville, embora possua a maior rede de ensino do estado, apresenta números inferiores com relação a Blumenau. A distribuição em termos de representativa estatística para o conjunto de municípios pesquisados pode ser verificada no gráfico.

²⁹ Em Indaial, a maioria das escolas (com exceção do Colégio Municipal de Indaial e da Escola Básica Municipal Juvenal Carvalho), desde 2003, vinha se organizando por meio dos Ciclos de Formação com base nas temporalidades do ser humano. Assim, as crianças de 6, 7 e 8 anos faziam parte do 1º ciclo (infância), as demais com 9, 10 e 11 (pré-adolescência) faziam parte do 2º ciclo e o último ciclo estaria formado por adolescentes de 12, 13 e 14 anos. Essa forma de organização já viria a configurar um Ensino Fundamental de nove anos, mas é de fato em 2006 que, mesmo nas escolas seriadas da rede, se torna obrigatória a inclusão das crianças de seis anos, bem como a ampliação para essa etapa da Educação Básica.

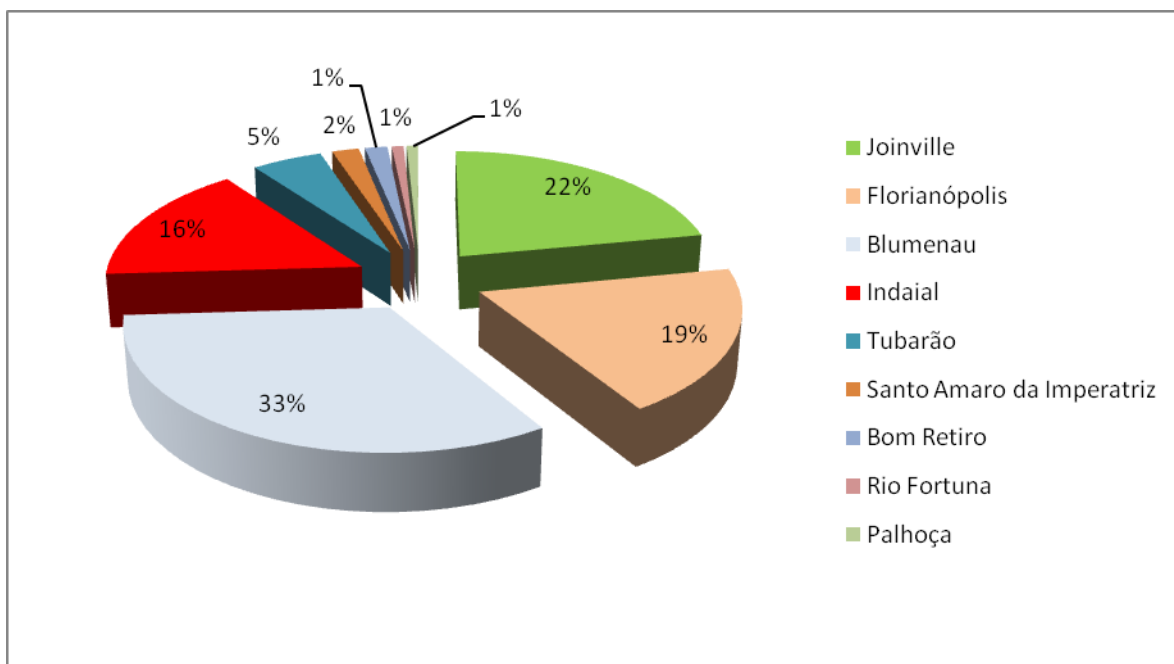


Gráfico 4 – Distribuição das matrículas do Ensino Fundamental de nove anos nas cidades pesquisadas

Fonte: Pesquisa de campo.

Embora a implementação do Ensino Fundamental de nove anos venha ocorrendo desde 2006, o ingresso de crianças de seis anos no Ensino Fundamental já era realidade em muitas escolas. Dos nove municípios que pesquisamos, sete responderam que já incluíam crianças no Ensino Fundamental antes da lei; apenas Palhoça e Bom Retiro declararam que não registravam matrículas para essa classe de idade no Ensino Fundamental de oito anos. Esse cenário se aproxima daquele registrado para o estado de Santa Catarina: a evolução das matrículas de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, então, ainda de oito anos, foi significativa no período de 2000-2006, observando-se um crescimento acima de 100% entre 2005-2006 (de 14.886 crianças para 28.042).

Por mais que a antecipação da escolarização obrigatória para as crianças de seis anos tenha sido justificada pelo fato de que grande percentual de crianças dessa idade já se encontravam matriculadas no Ensino Fundamental, a questão da data de ingresso permanece como um aspecto polêmico. Santos e Vieira (2006) consideram que:

[...] tais medidas mobilizam dirigentes, professores e famílias, suscitam inúmeras dúvidas e entendimentos diversificados, de acordo com o lugar que os sujeitos ocupam, não sendo desprezível o seu efeito indutor de ações e decisões nas redes de ensino municipais e o seu impacto na organização das idades no ensino fundamental e na educação infantil (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 779).

Ao lado de argumentos favoráveis, Saveli (2008, p. 68) salienta que: “essa política educacional implantada no Brasil a partir de 2006 se constitui em um instrumento legítimo para dar a todas as crianças, independente da classe social, a oportunidade de usufruir do direito de freqüentar mais cedo a escola”.

Problematizando a temática, Santos e Vieira (2006, p. 787) explicitaram que posicionamentos divergentes estiveram presentes em diversos fóruns, tais como “o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Movimento Inter-fóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), gt Educação de 0 a 6 anos da ANPEd”. Especialmente sobre o campo da Educação Infantil, as autoras destacam que: “aponta-se a ausência de estudos avaliativos longitudinais do sucesso dos alunos que ingressaram com seis anos ou de acompanhamento de diferentes práticas de inclusão dos pequenos nos sistemas educacionais brasileiros”.

Dessa forma, referente ao critério “data de ingresso”, considerado um dos aspectos mais polêmicos da discussão, oito municípios determinaram que a matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental com duração de nove anos deverá ser feita às crianças com seis anos completos ou que venham a completar até o dia 1º de março do ano letivo. No entanto, no Sistema Municipal de Ensino de Blumenau, estabeleceu-se como data-limite para a criança completar seis anos **até o dia 31 de março**. Um município apresentou encaminhamento contrário à orientação do CNE. Em Rio Fortuna, a criança deverá ter seis anos completos ou a completar no **decorrer do ano letivo**. Torna-se importante **observar que esse talvez tenha sido o aspecto sobre o qual o CNE mais teve que se pronunciar, emitindo orientações que buscassem esclarecer a questão:**

Os sistemas de ensino deverão fixar as condições para a matrícula de crianças de 6 (seis) anos no Ensino Fundamental quanto à idade cronológica: que tenham 6 (seis) anos completos ou que venham a completar seis anos no início do ano letivo (CNE/CEB/MEC, 2005, nº 6, p. 10).

Sobre esse assunto, em 2007, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação³⁰ se pronunciou novamente pelo Parecer CNE/CEB nº 05/2007:

Com efeito, têm chegado à Câmara de Educação Básica muitas questões sobre o corte de idade, matéria já superada e esclarecida em outros Pareceres e Resolução da Câmara de Educação Básica. De fato não deve restar dúvida sobre a idade cronológica para o ingresso no Ensino Fundamental com a

³⁰ Além deste, o CNE publicou mais dois pareceres que focaram a data de corte: Pareceres CNE/CEB nº 18/2005 e nº 4/2008, orientando também a respeito da matéria.

duração de nove anos: a criança necessita ter seis anos completos ou a completar até o início do ano letivo. Pode-se admitir outra interpretação diante de um texto tão claro? Será que alguém pode alimentar alguma dúvida sobre o que significam seis anos completos ou a completar até o início do ano letivo? Será que a tolerância até o início do ano letivo pode ter dupla interpretação? (CNE/CEB/MEC, 2007, p. 4, grifos meus).

Esse descompasso com a legislação nacional revela que, em nível local, essa nova política educacional vem sendo implantada, permitindo que crianças com menos de seis anos de idade sejam matriculadas no Ensino Fundamental de nove anos. Voltaremos a tratar dessa questão quando examinarmos os efeitos do Ensino Fundamental de nove anos e, em especial, a problemática da idade na Educação Infantil.

No que tange à organização do Ensino Fundamental de nove anos, os documentos de todas as redes municipais informam que ele foi estruturado em cinco anos iniciais para crianças de seis a dez anos de idade e quatro anos finais para os alunos de onze a quatorze anos de idade. Isso significa que os municípios procuraram essa etapa da Educação Básica em conformidade com a Resolução CNE/CEB nº 3/05, que definiu as normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.

3.3.3 Organização curricular do Ensino Fundamental de nove anos nos municípios pesquisados

Envolvendo aspectos administrativos e pedagógicos, o Ensino Fundamental de nove anos exige das secretarias de educação investimentos na organização e adequação dos espaços físicos, distribuição de materiais adequados e reorganização de propostas e projetos pedagógicos que assegurem o pleno desenvolvimento das crianças e o alcance dos objetivos pertinentes a essa nova etapa da Educação Básica.

Em se tratando da infraestrutura, indiscutivelmente pesquisadores, professores e demais profissionais da área da educação reconhecem a influência do espaço físico nas múltiplas dimensões cognitivas, artísticas, rítmicas, etc. a serem desenvolvidas pelas crianças e pelos adolescentes no espaço escolar. A esse respeito Zabalza (1998, p. 236) afirma que: “o espaço na educação é constituído como uma estrutura de oportunidades. É uma condição externa que favorecerá ou dificultará o processo de crescimento pessoal e o desenvolvimento das atividades instrutivas”. Além desse olhar, o autor reconhece ser a escola o lugar

privilegiado no qual se tem acesso à cultura, constituindo-se como cenário formador onde hábitos, atitudes e conhecimentos são abordados de maneira explícita. Apoiado nas contribuições de Neri e Vecchi (1982), Zabalza (1998) reafirma que:

O espaço-escola, o prédio escolar, o salão, o pátio, a cozinha, as salas de aula, todos os espaços que estão presentes na escola pertencem a esse âmbito, ou seja, deverão ser dos lugares que ajudam as crianças a enfrentar a construção das atitudes, procedimentos e conhecimentos que formam a cultura (ZABALZA, 1998, p. 240).

Nada mais conveniente do que investirmos e darmos a devida atenção a esse espaço de formação. Do total dos municípios pesquisados, apenas quatro apresentaram em seus documentos normativos indicações relacionadas à infraestrutura e à organização do espaço físico; os demais (quatro) nada mencionaram com relação a esse aspecto. Observamos, ainda, que os quatro municípios que normatizaram essa categoria trataram-na de forma breve, nenhum destaque específico foi dado com relação à ampliação, adequação do mobiliário, construção de parques ou de outros ambientes externos para as escolas. Com exceção de Florianópolis, a preocupação com a organização dos espaços se refere fundamentalmente à permanência das crianças de seis anos. Esse foco evidencia a não compreensão da organicidade do Ensino Fundamental. Pelos excertos a seguir, retirados dos documentos normativos, podemos observar o caráter genérico das indicações, deixando-se, nesse sentido, sob a responsabilidade de cada escola a execução dessa medida:

Cabe à direção da unidade escolar assegurar a organização e a manutenção dos espaços destinados às classes do 1º ano, de forma que ele se torne um ambiente acolhedor, prazeroso e estimulante ao desenvolvimento dos alunos (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE, Portaria nº 062, 2008, grifos meus).

Cabe à Direção da unidade educativa assegurar a organização e manutenção dos espaços, de forma a se tornarem acolhedores, lúdicos, prazerosos e estimulantes ao desenvolvimento de crianças e adolescentes (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS, Resolução nº 01, 2006, grifos meus).

O primeiro ano do EF de nove anos para alunos de seis anos de idade, deverá ser desenvolvido como processo de aprendizagem respeitando o desenvolvimento das crianças com disponibilidade de espaços, brinquedos, materiais didáticos e equipamentos que configurem um ambiente compatível com o desenvolvimento da criança com seis anos de idade [...] (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALHOÇA, Resolução nº 006, 2007, grifos meus).

Adequação na organização dos tempos e espaços das unidades escolares para atender a demanda e as especificidades das crianças de seis anos (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BLUMENAU, Parecer nº 423, 2005, grifos meus).

Conforme o Parecer CNE/CEB nº 18/05, a implementação do Ensino Fundamental de nove anos implica:

Providenciar o atendimento das necessidades de recursos humanos (docentes e de apoio), em termos de capacitação e atualização, disponibilidade e organização do tempo, classificação e/ou promoção na carreira; bem como as de espaço, materiais didáticos, mobiliário e equipamentos – todos estes elementos contabilizados como despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental (CNE/CEB, 2005, p. 3, grifos meus).

Embora essa preocupação já vinha sendo abordada pelo MEC antes da ampliação e adotada brevemente pelas normatizações dos municípios acima citados, evidencia-se, por sua vez, que ela não foi nem sequer considerada pela maioria dos municípios que integraram a pesquisa.

Do conjunto de informações obtidas nesse quesito com as SMEs, constatamos que ações mais frequentes relacionaram-se com a aquisição de brinquedos e outros materiais de cunho pedagógico (1º), adaptação de mobiliário (2º) e adaptação de salas (3º), conforme pode ser observado no Gráfico:

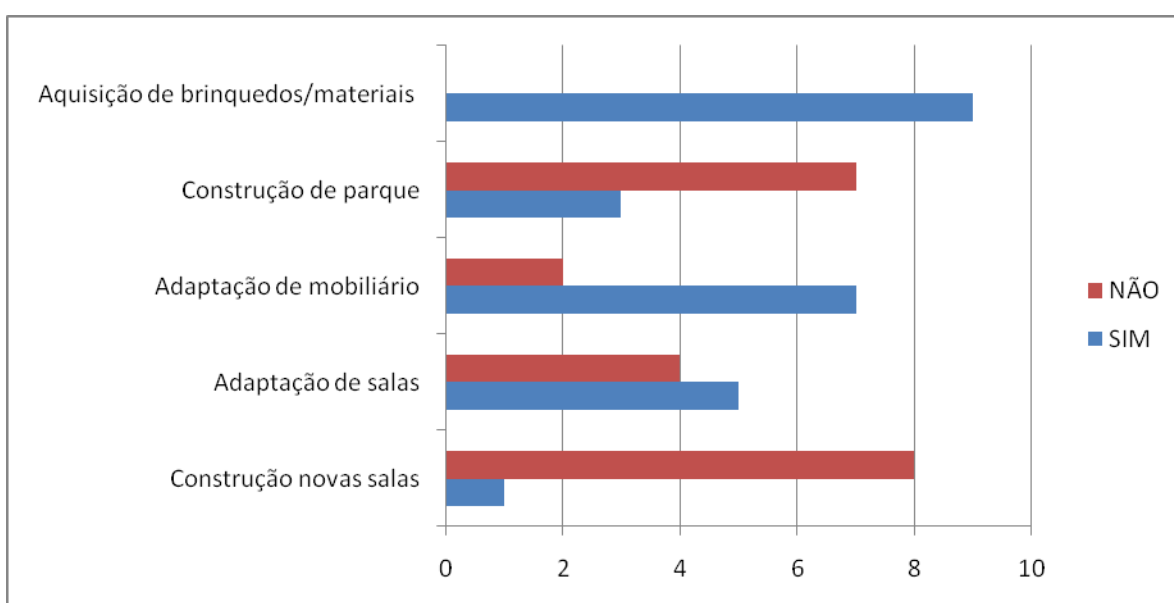


Gráfico 5 – Organização da infraestrutura
Fonte: Pesquisa de Campo.

Dos quatro municípios que fizeram indicações em suas normativas sobre a organização do espaço, três de grande porte informaram a realização de mudanças na sua infraestrutura: Florianópolis e Joinville indicaram ações que passam pela construção e adequação do mobiliário, já Blumenau afirmou ter atendido a essa necessidade com a construção de 40 novas salas de aula. De modo diverso, somente a Secretaria Municipal de Palhoça afirmou que tais mudanças: “*são realizadas apenas em parte. Novas salas precisam ser construídas e outras readaptadas*” (SME PALHOÇA).³¹

No que diz respeito à infraestrutura e ao espaço físico necessário, a situação mais preocupante parece-nos ser a da cidade de Joinville, pois não informa a construção de novos espaços (salas de aula), embora nesse município algumas escolas, em 2008, organizavam-se ainda com três turnos diurnos, persistindo as chamadas “classes intermediárias”. Dados da Secretaria Municipal de Educação de Joinville referentes a 2008 confirmam que 1.946 alunos encontravam-se matriculados em dez escolas, as quais mantinham essa organização temporal do Ensino Fundamental. Isso significa dizer que nesse município não havia salas suficientes para atender aos alunos do Ensino Fundamental de oito anos.³²

Assim como em Palhoça, nos demais municípios de médio e pequeno porte, com exceção de Bom Retiro, as mudanças na infraestrutura são realizadas de forma parcial, quase sempre pela adaptação de espaços já existentes, elevando os desafios com essa questão. A SME de Indaial manifesta desejos e anseios com relação à necessidade de mudanças, evidenciando também as dificuldades que podem surgir em decorrência de espaços adaptados:

São realizadas apenas em parte. Ainda sentimos muita dificuldade em adaptar o mobiliário para a infância. Isto se refere principalmente porque nem sempre a sala de 6 anos é utilizada no período oposto por crianças de mesma idade, às vezes o espaço é dividido com os adolescentes (SME INDAIAL, grifos meus).

Especificamente no município de Bom Retiro, as informações notificam a ausência de ações de construção e/ou adaptações nos prédios (salas, corredores, rampas, cadeiras etc.) para a inclusão das crianças de seis anos nas escolas de Ensino Fundamental. O município elencou a infraestrutura como uma das principais dificuldades enfrentadas para a ampliação

³¹ O destaque em itálico refere-se às respostas dos técnicos das secretarias municipais de educação, através do questionário aplicado durante a pesquisa de campo, entre os meses de agosto a dezembro de 2008.

³² Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/01, que prevê a eliminação da existência nas escolas de mais de dois turnos diurnos e um turno noturno, sem prejuízo do atendimento da demanda.

do Ensino Fundamental de nove anos.³³ Dois municípios reconheceram que a falta de espaço físico e infraestrutura adequada é a maior dificuldade para a implementação do Ensino Fundamental de nove anos, demonstrando que ações nessa direção se fazem urgentes e fundamentais para o alcance dos objetivos dessa nova política.

Há ainda, dentre os municípios que realizaram mudanças parciais, aqueles que apontam a necessidade de ampliação do espaço, mas que resolveram emergencialmente a adaptação de salas, com destaque para o mobiliário. Rio Fortuna e Florianópolis ilustram essa situação indicando que:

São realizadas em parte. Buscamos modificar as cadeiras e carteiras, ter salas amplas com brinquedos e jogos pedagógicos (SME RIO FORTUNA).

Nova mobília (carteiras reguláveis, mesas p/ trabalho coletivo), adequação e reorganização de espaços (salas, bibliotecas, aquisição de jogos pedagógicos), alimentação, recreio, parques infantis/pátios (SME FLORIANÓPOLIS).

Verificamos que muitos são os desafios em torno da devida infraestrutura a ser organizada para a ampliação do Ensino Fundamental nas respectivas redes pesquisadas. Como mostramos, apenas um município declarou construir novas salas, sendo a quase totalidade de espaços reorganizados ou já existentes. Certamente o problema não está na adaptação de espaços ociosos existentes, desde que esses atendam às necessidades de uma educação de qualidade. O problema parece ser quando essa adaptação se dá em espaços partilhados com grupos etários de idade mais elevada, cujas necessidades de organização de espaço são distintas daquelas das crianças pequenas.

Se a situação do espaço físico é preocupante, observamos indicadores mais positivos no que se refere à distribuição de materiais adequados às novas necessidades do trabalho educacional nessa etapa da Educação Básica. Essa necessidade é também reconhecida pelo documento orientador³⁴ do MEC publicado, que assim se manifestou:

[...] os materiais didáticos, o mobiliário e os equipamentos precisam ser repensados para atender às crianças com essa nova faixa etária no EF, bem como à infância que já estava presente nesta etapa de ensino com oito anos de duração (MEC, 2006, p. 8).

³³ Nesta mesma direção, o art. 7º da Instrução Normativa nº 22, de 20 de novembro de 2006, da Secretaria Estadual de Educação, na qual o município é diretamente vinculado por não ter sistema próprio, determina que: “a viabilização desta nova estrutura curricular inclui o fortalecimento de espaço físico adequado, brinquedos, materiais didáticos e equipamentos que configurem o ambiente de aprendizagem compatível com o desenvolvimento da criança” (grifos meus).

³⁴ Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade.

Todas as redes municipais pesquisadas afirmaram que têm distribuído às escolas com Ensino Fundamental de nove anos materiais adequados à nova faixa etária e às necessidades do trabalho educacional. Percebemos, todavia, que, no que diz respeito a essa distribuição, em algumas redes ela se deu de forma mais intensa quanto à diversificação desses materiais.

Dentre as cidades de grande porte, Joinville declara que, além de mobília e de recursos para estruturação de parques, também foram distribuídos livros infantis, materiais para estudo dos profissionais e brinquedos de sala. Florianópolis segue na mesma direção: além dos recursos mencionados por Joinville, também foram oferecidos painéis de sala, jogos pedagógicos, tapetes e CDs de música. Já a oferta de materiais para as escolas em Blumenau passou pela mobília, por livro para estudo dos profissionais e por outros organizados pelas escolas.

As cidades de médio e pequeno porte também informam a distribuição de materiais, mobiliário, livro para estudo dos profissionais e livros infantis; Indaial informa também ter adquirido brinquedos. Já a SME de Tubarão afirma que os recursos foram poucos, considerando também esse aspecto como uma das principais dificuldades para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos. Nas redes dos municípios de pequeno porte, aquisição de materiais foi a ação mais citada, excetuando Bom Retiro, que não citou a estruturação de parques e nem de mobília. As demais secretarias, Santo Amaro da Imperatriz e Rio Fortuna, confirmam que esses espaços foram reestruturados, bem como foi realizada a distribuição de livros para estudo dos profissionais, livros infantis e brinquedos de sala.

Analisando as ações que os municípios adotaram para implementar e efetivar condições adequadas ao funcionamento do Ensino Fundamental de nove anos, percebemos que as mais utilizadas se referem à adequação de mobiliário, compra de brinquedos e de outros objetos para as classes de seis anos.

O que podemos compreender das estratégias adotadas pelos municípios pesquisados? Adequação de mobiliário e compra de brinquedos e outros materiais seriam aquelas de mais baixo custo? Certamente um olhar cuidadoso das redes municipais para infraestrutura, nesse momento de transição, se faz necessário, pois intensas foram as mobilizações para um atendimento que respeitasse aos direitos fundamentais das crianças no âmbito da Educação Infantil. Hoje tais direitos e desafios devem ser estendidos para as crianças do Ensino Fundamental, não apenas para aquelas das classes de seis anos. Sobre o direito à educação de qualidade, Moreira e Kramer (2007) destacam que:

garantir uma escolarização consistente com o direito à educação requer diagnosticar o sistema, definir as mudanças prioritárias e viáveis, assim como oportunizar financiamentos (da expansão e da qualidade) que acelerem as mudanças. [...] Uma concepção renovada de qualidade inclui a crença tanto em uma escola reformulada e ampliada, quanto em uma ordem social menos desigual e excludente (MOREIRA; KRAMER, 2007, p. 1.045-1.046).

As reflexões tecidas vão ao encontro de que a educação de qualidade almejada por esse novo Ensino Fundamental passa também pela garantia de espaços que contemplem o direito à brincadeira, a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante, à atenção individualizada, à proteção e ao afeto a todas as crianças e adolescentes que adentram todos os dias nesse “universo” chamado escola. Assim, a infraestrutura, bem como a organização dos espaços e tempos escolares deveriam estar contempladas de forma mais intensa, tendo em vista que elas necessitam ser totalmente revistas pelos sistemas nessa fase de implantação, o que inclusive consta em publicações do MEC,³⁵ conforme já tratado no capítulo anterior.

3.3.4 Projeto político-pedagógico e o desenvolvimento de uma proposta curricular para o Ensino Fundamental de nove anos

Os dados que coletamos até o momento da pesquisa nos apontam para uma forte focalização na classe dos seis anos. Isso parece nos indicar que o Ensino Fundamental de nove anos tem sido feito de modo gradual, com ações também parciais relacionadas, sobretudo, ao novo grupo de crianças. Em nossa pesquisa procuramos saber se as redes estavam de fato reestruturando o Ensino Fundamental, construindo uma nova proposta que considerasse nove anos de escolarização obrigatória ou, caso contrário, que estratégias, do ponto de vista curricular, estariam adotando. Buscamos saber, então, das relações entre o PPP da escola e da proposta curricular em curso, uma vez que todas essas escolas estão com dois currículos em ação – aqueles relacionados ao antigo Ensino Fundamental de oito anos, em extinção, e ao novo. Essa necessidade se torna mais evidente se considerarmos que não se trata apenas da “classe” ou “sala” de seis anos no Ensino Fundamental, mas sim de

³⁵ **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** Brasília: MEC/SEF/DPE/Coedi, 1997. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil.** Brasília: MEC, 1998. **Política Nacional de educação infantil:** pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC/SEB, 2006. **Parâmetros Nacionais de qualidade para a educação infantil.** SEB. Brasília: MEC, 2006.

reestruturar em sua totalidade essa etapa da Educação Básica. Implica, portanto, mais do que revisão de currículos, das práticas pedagógicas ou de aspectos administrativos.

Sobre essa questão, o CNE também se manifestou pelo Parecer³⁶ nº 4/2008, apontando como imprescindível reafirmar alguns princípios e normas para o Ensino Fundamental de nove anos. Destaca que:

O Ensino Fundamental ampliado para nove anos de duração é um novo Ensino Fundamental, que exige um projeto político pedagógico próprio para ser desenvolvido em cada escola (CNE/CEB/MEC n. 4, 2008, p. 2).

Apesar de importante, esse aspecto foi desconsiderado pela maioria dos municípios pesquisados em seus documentos de normatização; apenas os documentos de Blumenau (Parecer nº 423/2005, do CME) e Tubarão (Resolução nº 001/2007, do CME) contemplaram a necessidade de revisão dos projetos político-pedagógicos. Este último indica a importância, de forma mais abrangente, de as instituições de ensino realizarem anualmente avaliação do seu PPP, possibilitando redirecionar a prática pedagógica. Já Blumenau, de forma mais específica, ressalta essa necessidade e readequação aliadas à inclusão da criança de seis anos no Ensino Fundamental obrigatório.

Dos municípios pesquisados, apenas quatro municípios alegam que as escolas estão ou já reelaboraram os seus PPPs, dois são de grandes redes – Joinville e Florianópolis; um de cidade de médio e outro de pequeno porte – Indaial e Rio Fortuna. Três municípios estão reelaborando o PPP, e dois declararam que não iniciaram ainda esse processo. Na rede municipal de Florianópolis, *“esse processo vem ocorrendo conforme organização de cada unidade, em reuniões pedagógicas e planejamento com assessoria da SME”* (SME FLORIANÓPOLIS). Em Indaial, a Secretaria Municipal de Educação fez a leitura dos PPPs das escolas para encaminhar a formação na perspectiva de contribuir para a sua melhoria. O Conselho Municipal de Educação também os analisou. Em Santo Amaro da Imperatriz, os PPPs estão sendo revistos, e em Rio Fortuna *“está se adequando conteúdos e currículo para atender estes alunos”* (SME RIO FORTUNA). Apenas Tubarão e Bom Retiro declararam que, em suas escolas municipais, os PPPs não estão sendo reformulados na atual conjuntura de ampliação do Ensino Fundamental. Tubarão, embora tenha apontado, por meio de sua normatização, o dever de as instituições de ensino realizarem anualmente a avaliação de seu PPP, a Secretaria Municipal de Educação informou que nas escolas *“todos elaboraram antes*

³⁶ Referências também são feitas ao projeto político-pedagógico nos pareceres CNE/CEB nº 18/2005 e nº 7/2007.

da implementação do E.F. de 9 anos, porém, há discussões realizadas na U.S. sobre o tema” (SME TUBARÃO).

O tratamento limitado dado a essa categoria, por ora, nessas redes de ensino é ainda motivo de preocupação, pois, de acordo com Veiga (2007), o PPP deve trazer ressignificado às experiências, refletir as práticas, resgatar, reafirmar e atualizar. Contudo, a autora não se esquece de que, para essa construção, é necessário enfrentar desafios e repensar as estruturas de poder, pensar nas dimensões, no contexto, no tempo e no espaço.

A fundamentação bibliográfica utilizada predominante por todas essas redes que vêm buscando reformular os PPPs de suas escolas ou que já os reformularam tem sido o documento do MEC elaborado em 2006 “Orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade no ensino fundamental”. As demais indicações referem-se às orientações pedagógicas ou currículos elaborados pelas redes municipais. Florianópolis se destaca como a única rede que, além dessas referências citadas acima, declarou ter adotado outros documentos relativos à ampliação, no entanto, eles não foram citados.

Confrontamos os dados relacionados à reelaboração do PPP com a elaboração de uma proposta curricular ou pedagógica para o Ensino Fundamental de nove anos. Analisamos, primeiramente, as indicações normativas dos municípios com relação ao encaminhamento curricular do Ensino Fundamental de nove anos. Do conjunto de documentos recolhidos junto aos pesquisados, constatamos que apenas cinco municípios fazem referências normativas à questão da organização curricular ou fornecem indicações que podem auxiliar as redes municipais de ensino na elaboração de uma nova proposta pedagógica, são estes municípios: Joinville, Florianópolis, Palhoça, Tubarão e Indaial. Nas Resoluções de Florianópolis, Tubarão e Indaial, chama-se a atenção para que a elaboração da proposta pedagógica não abranja somente o primeiro ano, mas toda a estrutura do Ensino Fundamental de nove anos.

Art. 19 – Compete a Instituição de ensino, ao elaborar sua Proposta Pedagógica, não abranger não apenas o primeiro ano, mas toda a estrutura do EF de nove anos [...] (CME, Resolução nº 001, Tubarão, 2007).

Art. 5º – A Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, com a efetiva contribuição dos grupos de formação continuada específicos e de cada área, definirá para cada ano, os objetivos e conceitos curriculares, tomando como referência as diretrizes curriculares nacionais (CME, Resolução nº 01, Florianópolis, 2006).

De forma similar, Indaial também abrange não só o primeiro ano, mas sim todo o Ensino Fundamental, estabelecendo, pelo Parecer nº 006/2006, que: “Para a turma de Pré-

alfabetização, a Diretriz Curricular estará pautada no Referencial Pedagógico do 1º Ciclo do Município de Indaial” (INDAIAL, 2006) no que se refere à turma de seis anos. Contrariamente às orientações observadas nas resoluções e no Parecer acima analisado, em Joinville, a Portaria que normatiza o Ensino Fundamental de nove anos prioriza a formulação de uma proposta pedagógica voltada, essencialmente, para o primeiro ano, ou seja, para as crianças de seis anos:

Art. 6º A Proposta Pedagógica observará as seguintes diretrizes:

II – Na elaboração da proposta pedagógica, ao incluir o 1º ano, deve se levar em consideração o processo de desenvolvimento e de aprendizagem das crianças dessa faixa etária. [...]

III – As inúmeras formas de trabalho nas classes do 1º ano devem primar pelo envolvimento e interesse das crianças em situações de aprendizagem que contemplem a ludicidade, o contato com os livros, com as histórias, as músicas, os cantos, os jogos, as brincadeiras espontâneas, as danças, etc.;

IV – O currículo para o 1º ano, a partir de 2008 será por disciplinas (Portaria nº 062, Joinville, 2008, grifos meus).

Apesar dessa focalização na classe de seis anos, o documento traz um alerta para que os conteúdos da 1ª série não sejam transferidos para o 1º ano, não restringindo o desenvolvimento das crianças dessa faixa etária à exclusividade da alfabetização.

Joinville e Tubarão enfatizam, por meio de seus documentos, argumentos em favor do respeito à criança e à consideração de seus aspectos biopsicossociais. A Portaria nº 062/2008 de Joinville ressalta ser: “[...] importante que o trabalho pedagógico implementado assegure a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos-linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser total, completo e indivisível” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE, 2008). A Resolução nº 001/2007 de Tubarão indica que compete às instituições de ensino respeitar: “As concepções de infância, do desenvolvimento humano, de ensino e aprendizagem, sem perder de vista a cultura e a ludicidade” (TUBARÃO, 2007).

Embora sejam feitas alertas para que os conteúdos da 1ª série não sejam transferidos para o 1º ano, na análise desses documentos normativos observamos dois movimentos de orientação às redes: a) uma perspectiva mais “adaptacionista”, associando aspectos da Educação Infantil com a lógica do Ensino Fundamental de oito anos; b) e uma mais “inovadora” que pode ser voltada para o Ensino Fundamental em seu conjunto.

Situações semelhantes a essa têm sido motivo de atenção tanto do MEC como do CNE. Em documento publicado em 2006, assim alertava o MEC:

[...] não se trata de compilar conteúdos de duas etapas da educação básica, trata-se de construir uma proposta pedagógica coerente com as especificidades da segunda infância e que atenda, também, às necessidades de desenvolvimento da adolescência (MEC, 2006, p. 8).

Recentemente o CEB/CNE, por meio do Parecer nº 04/2008 do CNE, também alertava que

O antigo **terceiro período da Pré-escola** não pode se confundir com o **primeiro ano do Ensino Fundamental**, pois esse primeiro ano é agora **parte integrante de um ciclo de três anos de duração**, que poderíamos denominar de **“ciclo da infância”** (CNE/CEB/MEC n. 4, 2008, p. 2, grifos no original).

Diante dessas preocupações, constatações e abordagens presentes em documentos locais e nacionais, verificamos, a seguir, como efetivamente os municípios respondem à reorganização de suas propostas pedagógicas ou currículo perante o Ensino Fundamental ampliado para nove anos.

De modo semelhante ao que constatamos, quando investigamos sobre os processos de reelaboração dos PPPs, identificamos também nesse quesito três tipos de situações: a) há municípios que já elaboraram novas propostas pedagógicas; b) os que estão elaborando; e c) aqueles que ainda não iniciaram esse processo.

Dentre os municípios que informaram ter construído uma nova proposta pedagógica, encontramos Florianópolis e Indaial. No primeiro,³⁷ a construção dessa nova proposta iniciou em 2007, no mesmo ano da implantação do Ensino Fundamental de nove anos nessa rede. A corrente teórica que fundamenta a proposta é o interacionismo sociodiscursivo, vindo da junção das teorias de Bakhtin, Vygotsky e Schneuwly e Dolz, buscando relação com os termos “alfabetização e letramento”. No entanto, na proposta é feita uma ressalva:

Não se trata, de ficar apenas na compreensão desta relação alfabetização e letramento, mas de redimensionar vários conceitos, definidos na organização do trabalho pedagógico: a) A infância e sua singularidade; b) A infância na escola e na vida; c) O brincar como um ponto de ser e estar no mundo; d) As

³⁷ Florianópolis refere-se que esta questão vem registrada na própria Proposta Curricular de 2008. Em consulta a essa proposta, verificamos que o Grupo Gestor do BIA/DEF produziu, no início do ano de 2007, os documentos: “Orientações para organização e norteador sobre o processo de avaliação no Bloco Inicial de Alfabetização – BIA (1º ano, 2ª série e 3ª série)”. A proposta também destaca que uma das preocupações dos educadores e do Grupo Gestor foi de incorporar princípios teóricos e práticos definidos no documento das orientações para as crianças de seis anos de idade (MEC) – Programa de Formação Continuada aos professores das séries iniciais no Ensino Fundamental, na área de alfabetização e linguagem matemática, bem como os conceitos e princípios organizados e sistematizados pelos educadores das diferentes áreas de conhecimento, apresentados nesse documento.

crianças de seis anos e as áreas do conhecimento; e) As diversas expressões do desenvolvimento das crianças na escola; f) O processo de ler e o escrever como prática social; g) Concepções de língua escrita e língua falada e suas relações; h) Práticas escritas e orais de produção de gêneros textuais como artefatos lingüísticos, mas de natureza cultural e social (PROPOSTA CURRICULAR/PMF/SME, 2008, p. 31).

Nesses eixos organizadores, elencados a partir da proposta pedagógica da rede municipal, encontram-se argumentos em favor da necessidade de contemplar a diversidade das crianças e infâncias, bem como seu desenvolvimento integral por intermédio de ações que articulam a flexibilização dos tempos e ritmos, enfatizando a brincadeira e o processo de leitura e escrita como prática social.

Na rede municipal de Blumenau, a mudança de rotinas e estratégias pedagógicas se deu após a elaboração da proposta pedagógica, concluída um ano depois (2007) da implantação do Ensino Fundamental de nove anos. Até 2006, a secretaria afirma: “*adotou-se o currículo da pré-escola. Os professores faziam um perfil inicial dos grupos para que fosse possível avançar*” (SME BLUMENAU). Após análise, avaliação e revisão, a proposta pedagógica de Blumenau foi finalizada e enviada às escolas. Seguida do histórico do trabalho desenvolvido, indica-se a importância de alfabetizar letrando e também são abordadas as orientações que dizem respeito à organização dos espaços:

Salientamos a importância de se organizar na sala da Pré-escola (crianças que completam 6 anos de idade após 31/03 do ano em curso), do 1º. e 2º. ano, espaços de aprendizagens diferenciados (espaços temáticos: leitura e escrita, arte, pesquisa e curiosidades, jogos e brinquedos...), como também variar a disposição do mobiliário e a organização das carteiras ou mesas, priorizando trabalhos de grupo (PROPOSTA PEDAGÓGICA – PMB/SME, 2007, p. 16).

No tocante à metodologia e ao planejamento, ao lúdico, ao corpo e ao diálogo, os processos de alfabetização e letramento também são bastante enfatizados:

Consideramos de suma importância utilizar uma metodologia que contemple todas as vias de entrada do conhecimento, bem como priorize as interações sociais. Para tanto, ao ser realizado o planejamento, faz-se necessário incluir frequentemente atividades que envolvam a visão, a audição, o paladar, o olfato, o tato, pois a experimentação, a imitação, a imaginação, o lúdico, o corpo e o diálogo assumem importante papel nesta faixa etária, bem como nos processos de alfabetização e letramento (PROPOSTA PEDAGÓGICA – PMB/SME, 2007, p. 16).

No ano de 2008 foi concluída a proposta para as turmas do 3º e 4º ano do Ensino Fundamental. No decorrer de 2007 foi solicitado às unidades escolares que contribuíssem com o envio de sugestões de conteúdos, objetivos e metodologias para a elaboração dos conteúdos programáticos destinados à elaboração da proposta pedagógica para as turmas de 3º e 4º ano. Dessa forma, observamos que a proposta pedagógica para todo o Ensino Fundamental vem sendo construída e adotada progressivamente, à medida que vai avançando a implementação do Ensino Fundamental de nove anos nesse município. Diferente de Blumenau, Indaial apresenta uma proposta para o Ensino Fundamental em sua totalidade:

Em 2003 a SEMED construiu, a partir de diálogos realizados nas comunidades, o projeto Ciclos de Formação Humana que incluía as crianças de 6 anos no Ensino Fundamental. Tal projeto baseia-se na teoria sócio-histórica e teve Vygotsky, Luria e Leontiev como teóricos que fundamentam o Referencial sócio-interacionismo, a linguagem e a teoria da atividade (projetos) (SME INDAIAL).

Dos dois municípios aqui tratados, apenas Indaial apresenta uma proposta curricular articulada a partir dos ciclos de formação humana. Para Mainardes (2007):

Nos últimos anos, a política de ciclos vem sendo extensivamente aceita pelo discurso pedagógico não-oficial, bem como por administrações de diferentes partidos políticos como alternativa viável para superar o sistema seriado e ainda como política inclusiva e inovadora (MAINARDES, 2007, p. 99).

De acordo com as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação,³⁸ desde 2003 a maioria das escolas organiza-se por ciclos de formação:

O 1º Ciclo é visto como o ciclo da alfabetização e letramento, a escola teve e tem que adequar-se para receber a infância (parque, lúdico...), reuniões pedagógicas entre os educadores; oficinas pedagógicas [...] (SME INDAIAL).

Indaial informou também utilizar novas metodologias sustentadas em atividades lúdicas. Conforme a Secretaria Municipal,

tempos e espaços foram apropriados para as crianças de 6 anos, método de projetos e atividades lúdicas que trabalhem o letramento, os conteúdos do Referencial Pedagógico, os conceitos das diversas áreas do conhecimento, o

³⁸ É importante lembrar que no momento da coleta de dados essa era a situação, mas com a assunção de uma nova gestão no município, de oposição à anterior, não sabemos se essa organização por ciclos se mantém.

trabalho com as diversas linguagens e a socialização/interação (SME INDAIAL, grifos meus).

Embora tendo implantado o Ensino Fundamental de nove anos nas escolas somente em 2008, a Rede Municipal de Palhoça vem desde 2006 desenvolvendo ações que possibilitem contribuir para esse processo de implementação. Conforme o documento “Etapas de implantação do EF de nove anos na rede pública municipal de ensino de Palhoça”, após um período de estudos da equipe pedagógica é dado início à elaboração das diretrizes pedagógicas para a implementação do Ensino Fundamental de nove anos. Entretanto, na construção desse novo currículo, foi contemplado o 1º ano do novo regime e para as crianças de seis anos.

Desta forma, os elementos contidos na presente diretriz consideram as crianças desta faixa etária um ser total, completo e indivisível. Fundamenta-se na concepção de aprendizagem histórico-cultural, tendo como princípios: a sociabilidade dos educandos, a interação social, o uso de signos e instrumentos, a compreensão da cultura e o desenvolvimento das funções psicológicas superiores para a apropriação dos conhecimentos científicos (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALHOÇA, 2007, p. 10).

Argumentamos ainda em favor da necessidade de contemplar o lúdico, enfatizando que a educação escolar na infância é ligada às brincadeiras e ao aprendizado lúdico. “Enquanto se diverte, a criança aprende e cria vínculos prazerosos com a escola, o estudo e o saber e explora, de modo divertido e natural sua capacidade criativa” (SME PALHOÇA, 2007, p. 11). Além desses apontamentos, também são abordadas as concepções de infância, as reflexões acerca do processo de alfabetização, bem como um currículo organizado em quatro grandes áreas: ciências sociais, ciências naturais, noções lógico-matemáticas e linguagens.

Torna-se importante ressaltar que o documento orientador produzido pelo MEC em 2006 “Orientações para a inclusão da criança de seis anos no EF” serviu de subsídio para todas as redes que elaboraram suas propostas pedagógicas para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos. Destaca-se ainda que todas essas temáticas abordadas acima, infância, brincadeira, alfabetização e letramento, diversidade de expressões, encontram-se fortemente expressas neste documento:

No primeiro texto, exploramos A infância e sua singularidade, tendo como eixo de discussão as dimensões do desenvolvimento humano, a cultura e o conhecimento. [...] estaremos convencidos de que este é o momento de recolocarmos no currículo dessa etapa da educação básica O brincar como

modo de ser e estar no mundo; [...] convidamos cada profissional de educação, responsável pelo desenvolvimento e aprendizagem no Ensino fundamental para um debate sobre a importância das diversas expressões e o desenvolvimento da criança na escola; [...] procuramos incentivar um debate sobre letramento e alfabetização: pensando a prática pedagógica (MEC, 2006, p. 9-10, grifos meus).

As redes municipais de Joinville, Tubarão, Santo Amaro da Imperatriz e Rio Fortuna afirmam que a nova proposta curricular encontra-se em construção.

As redes que informaram ter mantido a orientação pedagógica da antiga classe pré-escola para o 1º ano nas escolas municipais foram Tubarão e Rio Fortuna. A primeira apenas afirmou, porém a segunda justificou-se alegando que: *“não se busca uma alfabetização rígida, se trabalha de maneira lúdica o letramento, assim há crianças que iniciam o processo de decodificação e outras não”* (SME RIO FORTUNA). Embora atualmente tenham mantido tal orientação, ambas afirmam que as propostas específicas para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos estão em processo de construção. Na rede de Rio Fortuna, essa sistematização *“vem sendo fundamentada nos documentos do MEC, orientações do E. F. de 9 anos, proposta pedagógica da escola e a experiência dos professores em letramento na educação infantil”* (SME RIO FORTUNA).

Bom Retiro, embora não tenha afirmado a elaboração de nova proposta, confirmou a mudança de ações: *“estamos em fase de adaptação e reorganizando a grade curricular”* (SME BOM RETIRO). Santo Amaro da Imperatriz também confirmou mudanças por meio da reelaboração dos conteúdos com os professores de 1ª e 2ª série,³⁹ porém não especificou como tem se dado esse processo. Explicou, contudo, que não mantém as orientações pedagógicas da antiga pré-escola por entender que, com a ampliação do Ensino Fundamental: *“nas 1ªs séries a aprendizagem dos alunos deve acontecer de forma mais lúdica, mas com intencionalidade”* (SME SANTO AMARO). Bom Retiro e Rio Fortuna também indicaram o lúdico como forma de inovação para essa etapa. Entretanto, ele é destacado pelas duas redes de forma bastante ampla. Bom Retiro aponta que *“o currículo está sendo organizado com vistas no lúdico, no tempo e no espaço pedagógico”* (SME BOM RETIRO, grifos meus). Já Rio Fortuna brevemente expõe que a metodologia é *“lúdica e diferenciada”* (SME RIO FORTUNA).

Algumas considerações merecem ser tecidas ao longo dessas experiências de reorganização curricular explicitada pelas redes municipais catarinenses pesquisadas. A maioria das redes não elaborou propostas curriculares considerando o Ensino Fundamental de

³⁹ A Rede Municipal de Santo Amaro da Imperatriz permanece com a nomenclatura “série”. Dessa forma, não seguiu as orientações do MEC, bem como do CNE, que indicam que o Ensino Fundamental de nove anos deverá organizar-se em anos iniciais e finais.

nove anos, mas sim informou ter **reorientado** a ação pedagógica com as classes de 1º ano, ou seja, de seis anos. Percebemos de forma contundente que o foco das propostas pedagógicas e curriculares da maioria das redes tem sido a classe de seis anos, e não o Ensino Fundamental na sua totalidade. Somente duas redes evidenciam uma preocupação curricular com a totalidade do Ensino Fundamental – Florianópolis e Indaial –, configurando as diferenciações nesse processo. No entanto, é especificamente Indaial que realiza uma mudança mais efetiva por meio da organização por ciclos no Ensino Fundamental. Indo ao encontro inclusive do que indica o Parecer nº 05/07 do MEC/CNE/CEB e também as diretrizes do MEC:

[...] lembramos que os sistemas, neste momento, terão a oportunidade de rever currículos, conteúdos e práticas pedagógicas não somente para o primeiro ano, mas para todo o ensino fundamental. A criança de seis anos de idade que passa a fazer parte desse nível de ensino não poderá ser vista como um sujeito a quem faltam conteúdos da educação infantil ou um sujeito que será preparado, nesse primeiro ano, para os anos seguintes do ensino fundamental. Reafirmamos que essa criança está no ensino obrigatório e, portanto, precisa ser atendida em todos os objetivos legais e pedagógicos estabelecidos para essa etapa de ensino (MEC, 2006, p. 8, grifos meus).

Diante da focalização na classe dos seis anos, podemos atribuir também as influências exercidas sobre as redes de ensino pelo documento “Ensino Fundamental de nove anos: **orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**”, produzido pelo MEC. Por mais que o documento orientador do MEC aborde a importância da preocupação com as crianças de maior idade, as orientações pedagógicas são expressas em grau muito maior às crianças de seis anos. Isso é anunciado no próprio título do documento e acriticamente vem sendo operacionalizado pelas redes municipais por meio de suas normatizações, orientações e consequentemente práticas desenvolvidas nesse período de transição e de reorganização da Educação Básica. Lembramos que esse documento foi referido por todas as redes quando indagadas sobre as fontes teóricas que teriam inspirado a reelaboração de seus PPPs.

Ainda nesse documento, ao tratar a organização do trabalho pedagógico – alfabetização e letramento como eixos orientadores –, Goulart (2006) claramente explicita que:

nosso objetivo é convidar o(a) professor(a), para conversar sobre princípios e questões relevantes para a organização do trabalho pedagógico no Ensino Fundamental de nove anos, considerando as primeiras séries ou anos iniciais desse nível de ensino, com ênfase no trabalho com as crianças de seis anos (GOULART, 2006, p. 87, grifos meus).

Para ilustrar de forma mais intensa, também destacamos o último texto do documento “Modalidades organizativas: uma possibilidade”, que articula sugestões didáticas ao Ensino Fundamental de nove anos, considerando somente os primeiros anos: “a singularidade da infância, na direção de fazer a ‘entrada’ da criança de seis anos no Ensino Fundamental ser um ganho para as demais e não o contrário” (NERY, 2006, p. 110, grifos meus). Portanto, um olhar atencioso às orientações emanadas em nível nacional permite compreender nexos e influências no processo de produção e implementação da política, ou seja, como vai sendo direcionada e de diferentes formas vai sendo incorporada pelas políticas efetivadas nas instâncias locais.

Outro aspecto bastante importante que observamos nos dados que analisamos é a referência ou preocupação com o “lúdico”. Novamente aqui essa preocupação parece se dar com relação às crianças da classe de seis anos. Tal indicação parece-nos ser um esforço ou movimento de preservar aspectos da dinâmica pedagógica da Educação Infantil. Essa orientação é ratificada pelas informações fornecidas por esses municípios acerca da infraestrutura e dos novos materiais disponibilizados. Essa preocupação com o lúdico pode ser também resultante da apropriação que as SMEs fizeram das indicações e das orientações curriculares oferecidas pelo próprio Ministério da Educação, no documento citado acima, influenciando maciçamente nas discussões acerca da organização do tempo e do espaço para o Ensino Fundamental. Conforme indica esse documento:

Partindo do princípio de que o brincar é da natureza de ser criança, não poderíamos deixar de assegurar um espaço privilegiado para o diálogo sobre tal temática. Hoje, os profissionais da docência estão diante de uma boa oportunidade de revisão da proposta pedagógica e do projeto pedagógico da escola, pois chegaram, para compor essa trajetória de nove anos de ensino e aprendizagens, crianças de seis anos que, por sua vez, vão se encontrar com outras infâncias de sete, oito, nove e dez anos de idade. Se assim entendermos, estaremos convencidos de que este é o momento de recolocarmos no currículo dessa etapa da educação básica O brincar como um modo de ser e estar no mundo; o brincar como uma das prioridades de estudo nos espaços de debates pedagógicos, nos programas de formação continuada, nos tempos de planejamento; o brincar como uma expressão legítima e única da infância; o lúdico como um dos princípios para a prática pedagógica; a brincadeira nos tempos e espaços da escola e das salas de aula; a brincadeira como possibilidade para conhecer mais as crianças e as infâncias que constituem os anos/séries iniciais do ensino fundamental de nove anos (MEC, 2006, p. 9-10, grifos meus).

Observamos ainda a presença de uma visão acrítica com relação ao “lúdico”; a ideia que prevalece é uma concepção de lúdico como o “lugar do aprender brincando”.

Questionando sobre as possibilidades da brincadeira, Brougère (2004) esclarece que:

Cada vez mais se desenvolve, ao menos nos meios educacionais da criança pequena, um discurso relativo ao valor da brincadeira. De um lado, esse discurso parece encobrir práticas bem diversas e, principalmente, justificativas que, examinadas de perto, faltam com o rigor. É necessário convir que, em relação à brincadeira, estamos longe de nos situar num campo de certezas. Recusamo-nos, a priori, a nos situar, num discurso forçado sobre o valor positivo da brincadeira. Não existe aí nenhuma evidência e confessamos que sabemos pouca coisa sobre o papel da brincadeira. Antes de admitir, antecipando qualquer análise, que a brincadeira é boa e, em seguida, ficar justificando, da melhor maneira possível, asserção de partida, é importante, se for o caso ver o que permite atribuir a brincadeira algum valor à educação das crianças (BROUGÈRE, 2004, p. 89).

No que se refere ao lúdico, Rocha (1991, p. 88), por meio de sua pesquisa no âmbito da pré-escola na Rede Municipal de Florianópolis, já apresentava preocupação com o fato de se utilizarem “a brincadeira, a história ou o teatro como uma forma de ‘anestésiar’ a difícil tarefa da apropriação da linguagem escrita”. Para a autora:

Ao invés de ser usado como um artifício, o lúdico pode ser buscado na atividade real, qual seja: dominar outra linguagem (a escrita) desfrutando de todo o prazer que esta apropriação pode trazer, ampliando perspectivas, comunicando, lendo, expressando e sentindo [...] (ROCHA, 1991, p. 88).

Sobre as potencialidades da brincadeira, Vygotsky (2008) indica a necessidade de aprofundamento dessa categoria que supõe comunicação e interpretação:

Por seu aspecto, a brincadeira parece com aquilo ao que ela conduz e somente sua análise interna profunda mostra a possibilidade de determinar o processo de seu movimento e seu papel no desenvolvimento da criança em idade pré-escolar. Na idade escolar, a brincadeira não morre, mas penetra na relação com a realidade. Ela possui sua continuação interna durante a instrução escolar e os afazeres cotidianos (uma atividade obrigatoriamente com regras). Toda a análise da essência da brincadeira demonstrou-nos que, nela, cria-se uma nova relação entre o campo semântico, isto é, entre a situação pensada e a situação real (VYGOTSKY, 2008, p. 36, grifos meus).

Para Brougère (2004, p. 97), “não existe na criança uma brincadeira natural. A brincadeira é um processo de relações interindividuais, portanto de cultura”. Atentar, sobremaneira, para o perigo de visões espontaneístas e naturalizantes em torno da brincadeira, envolvendo a educação das crianças, faz-se imprescindível no atual protagonismo tomado pela brincadeira nas elaborações das propostas pedagógicas para o Ensino Fundamental.

Portanto, a história nos ensina que a agudização das contradições possibilita rupturas. Desse modo, permanecem a luta e a esperança de que esse novo Ensino Fundamental represente, de fato, o acesso a uma educação pública e de qualidade a todos que têm direito e a ele reivindicam.

Entretanto, essa conquista também se encontra atrelada à formação dos professores, entendemos que uma política de formação sólida poderá influenciar na implantação e na democratização de tal medida. Buscando aprofundar essa problemática no próximo tópico, interessa-nos saber como os municípios têm se organizado diante dessa questão, percorremos os estudos em que a formação de professores e o acompanhamento pedagógico são apontados como imprescindíveis na conjuntura educacional atual.

3.4 FORMAÇÃO DE PROFESSORES E ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO PARA A IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS

Compreendemos, contudo, que as mudanças normativas e legais provocam debates, questionamentos, pesquisas, estudos e processos de (re)acomodação dos atores escolares e dos órgãos centrais que compõem os sistemas de ensino. Dessa forma, a nova política que amplia o Ensino Fundamental para nove anos passa pelo desafio de garantir uma política de formação continuada de professores condizente com esse novo panorama educacional, que, além de ampliar, inclui a criança de seis anos no Ensino Fundamental. Para Kramer (2006):

Este cenário político apresenta na formação de professores um dos mais importantes desafios para a atuação das políticas educacionais. A progressiva democratização da educação infantil e do ensino fundamental gerou – como política – a inclusão recente das crianças de 6 anos na escolaridade obrigatória. Formar professores para lidar com crianças pequenas é uma tarefa nova na história da escola brasileira e, para muitos, desconhecida e até mesmo menos nobre; ter crianças com menos de 7 anos na escola parece surpreender ou impactar gestores e pesquisadores (KRAMER, 2006, p. 804).

No que diz respeito às questões que envolvem a formação inicial e continuada de professores, Martins (2007) acredita que eles em última instância serão apontados pelo discurso oficial como os responsáveis pelo sucesso ou pelo fracasso dos programas

educacionais. No caso da implantação da escola de nove anos, ao que tudo indica, não será diferente.

Anterior à edição da Lei nº 11.274/06, o Parecer CNE/CEB nº 18/05 já orientava que a antecipação da escolaridade obrigatória implicava: “Providenciar o atendimento as necessidades de recursos humanos (docentes e de apoio), em termos de capacitação e atualização, disponibilidade e organização do tempo, classificação e/ou promoção na carreira” (CNE/CEB/MEC, 2005, p. 3, grifos meus). A esse respeito, logo em 2006, o documento orientador do MEC para inclusão da criança de seis anos no Ensino Fundamental também contemplou referências, apontando que:

A ampliação do Ensino Fundamental demanda, ainda, providências para o atendimento das necessidades de recursos humanos – professores, gestores e demais profissionais de educação – para lhes assegurar, dentre outras condições, uma política de formação continuada em serviço, o direito ao tempo para planejamento da prática pedagógica, assim como melhorias em suas carreiras (MEC, 2006, p. 8).

Apesar das recomendações do MEC e do CNE, observamos que, dos municípios pesquisados, somente três (Joinville, Florianópolis e Tubarão) normatizaram questões em torno da formação de professores.

A escolha dos professores para atuar nas faixas etárias de 6 e 7 anos deve levar em conta: cursos de formação continuada em alfabetização (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE, Portaria nº 062, 2008, grifos meus).

A Secretaria Municipal de Educação coordenará e subsidiará o processo de implantação do EF de nove anos nas Unidades Educativas.

I – A partir de 2007, a Secretaria Municipal de Educação promoverá gradativamente a formação e o acompanhamento dos profissionais que atuarem no EF (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS, Resolução nº 01, 2006, grifos meus).

A partir de 2007, as mantenedoras implementarão gradativamente um programa de formação continuada e acompanhamento dos profissionais que atuarem no EF de 9 anos (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TUBARÃO, Resolução nº 001, 2007, grifos meus).

Indagados sobre a promoção de formação em serviço para a implementação das propostas pedagógicas ou do currículo para o Ensino Fundamental de nove anos, todas as redes, com exceção de Bom Retiro, afirmaram ter realizado. Em Joinville a frequência da formação foi bimestral, por meio de “reuniões pedagógicas e curso de alfabetização em

contexto de letramento” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE, 2008). Em Florianópolis, mensalmente esse processo ocorreu da seguinte forma:

No início da ampliação a formação para os professores que atuavam com o 1º ano era realizada de forma intensiva em 16 hs concentradas. Os professores eram distribuídos por grupos (4) para não prejudicar o atendimento na escola. Seguindo com formação mensal (p/ todos). Atualmente, a formação inicial é para quem atua nos 3 primeiros anos e nunca atuou nestes anos, seguindo com formação mensal para todos os professores e especialistas, com momentos específicos para outros profissionais envolvidos com o BIA (Sala informatizada, bibliotecários, educação física, laboratórios de ciência...) (SME FLORIANÓPOLIS).

Blumenau e Tubarão ofereceram formação continuada em serviço, totalizando 32 horas semanais. Em Palhoça, semestralmente, a capacitação foi de 20 horas. Assim como Florianópolis, Indaial também afirmou que a formação ocorreu mensalmente, explicitando que:

Além das reuniões pedagógicas que acontecem nas escolas (para estudo e planejamento), os professores têm formação continuada em horário de serviço e noturno. As formações são realizadas conforme as áreas de atuação, alfabetizadores, orientadores, diretores, professores dos anos iniciais e de áreas específicas (matemática, geografia, língua portuguesa...). Também foram organizadas formações conforme as necessidades percebidas pela Semed como libras, musicalização, projetos, psicomotricidade, literatura... Os profissionais envolvidos (formadores) geralmente são de universidades (SME INDAIAL).

A rede de Rio Fortuna destacou indicando que, além de a formação ser organizada bimestralmente, também foram feitas

discussões sobre a metodologia de trabalho, matrícula e atendimento das crianças que poderiam cursar o ensino fundamental de 9 anos, pautados nas orientações do MEC. Foi organizado um curso de 20 horas com a professora Rosa Batista discutindo o trabalho pedagógico da E.I. e do 1º ano do ensino fundamental (SME RIO FORTUNA, 2008).

Observamos aqui que, durante o processo de formação, o município já sinalizou para a articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, da qual iremos discutir mais detalhadamente a seguir no tocante aos efeitos para a Educação Infantil.

Refletindo sobre o caráter formador de repensar as concepções e as práticas de formação, Arroyo (1999) acredita que:

Na medida em que a organização da escola e do sistema escolar vai sendo questionada, percebemos que sua estrutura, as séries, as grades, as disciplinas, a organização dos tempos, espaços e do trabalho materializam uma determinada concepção de educação básica e de seu profissional, conseqüentemente exigem capacidades adequadas a essa estrutura. Levados por esse caminho nos defrontamos com as grandes questões e as permanentes dimensões da formação dos educadores, da configuração de seu papel social e cultural (ARROYO, 1999, p. 153).

Dos municípios de pequeno porte, Santo Amaro da Imperatriz aponta que ocorreram somente “*dois encontros no final do ano de 2007*” (SME SANTO AMARO DA IMPERATRIZ). Esses encontros se deram da seguinte forma: “*reunião com os professores de 1ª e 2ª série para reavaliar os conteúdos trabalhados nestas séries*” (SME SANTO AMARO).

A escassa ou ausência de tempo destinada à formação revela fragilidades e a urgência de atuação no âmbito das secretarias municipais de educação para empreender a devida formação continuada, de modo a garantir tempo e espaço para qualificação necessária ao trabalho junto às crianças e aos adolescentes. Kramer (2006) reafirma que

creches, pré-escolas e escolas continuam funcionando e recebendo crianças sem reconhecer o direito dos profissionais à formação continuada. Os processos de formação configuram-se como prática social de reflexão contínua e coerente com a prática que se pretende implementar. Cursos esporádicos e emergenciais não resultam em mudanças significativas, nem do ponto de vista pedagógico, nem do ponto de vista da carreira (KRAMER, 2006, p. 806).

Ainda, ao considerar a questão da formação inicial e continuada dos professores que irão trabalhar na escola de nove anos, Martins (2007) levanta uma série de questionamentos pertinentes a essa nova política educacional. Para a autora:

Nesse sentido, as esferas municipais, diretamente envolvidas na implantação da escola de nove anos, poderiam ter como referência central as seguintes questões: que formação inicial deve ter o profissional que responda pela qualidade social da educação e da escola?; quais as condições necessárias para seu desenvolvimento profissional?; como fazer para envolver os educadores em programas compartilhados, seja no âmbito pedagógico ou na gestão dos sistemas de ensino? Em outras palavras, como sensibilizá-los a mudar as práticas mais tradicionais de sala de aula, de um lado, e de outro, efetivar sua participação em órgãos colegiados e demais canais de

organização da sociedade? Como fazer para romper a estrutura celular da escola, abrindo o espaço restrito da sala de aula para que novas propostas pedagógicas efetivamente mudem as relações de ensino e de aprendizagem? Embora a formação inicial em nível superior não seja uma atribuição do município, quais são as iniciativas que o poder municipal pode tomar para resolver essa questão? Uma das possibilidades diz respeito ao estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior e demais centros de formação. Nessa perspectiva, algumas ações em andamento poderiam ser ampliadas, avaliadas e seus resultados divulgados publicamente para que o percurso pudesse ser, eventualmente, redirecionado, atendendo aos interesses regionais e locais: a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores; o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio – Pró-Licenciatura; o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Pró-Infantil (MARTINS, 2007, p. 9-10).

Nessa perspectiva e além desses indicativos, Martins (2007, p. 11) também salienta a necessidade da constituição de fóruns regionais de discussão e trocas de experiências, “nos quais possam ser envolvidos os dirigentes municipais, as equipes de gestão das secretarias, os Conselhos Municipais de Educação, e os representantes das demais esferas da sociedade civil”.

Buscando organizar de maneira específica a implantação do Ensino Fundamental de nove anos, as Secretarias Municipais de Joinville, Florianópolis, Tubarão e Indaial organizaram equipes especificamente responsáveis pelo Ensino Fundamental de nove anos. As funções passam por: supervisão nas escolas, objetivando a garantia de padrões mínimos de funcionamento; orientação e elaboração do projeto político-pedagógico da unidade; avaliação e reorientação do projeto político-pedagógico da unidade; acompanhamento e supervisão do trabalho realizado nos primeiros anos do Ensino Fundamental; promoção e/ou acompanhamento da formação continuada dos professores. Entretanto, essa realidade ainda não se faz presente para as demais redes municipais pesquisadas, nas quais se constitui importante para desenvolver estudos voltados ao Ensino Fundamental, que, no momento atual, necessita ser reanalisado, ressignificado e discutido não somente no que se refere ao primeiro ano, como em sua totalidade. Para Fernandes (2005), nessa perspectiva é:

essencial implementar uma política de formação continuada que assegure ao professor do ensino fundamental programas de formação que levem em conta o respeito pela criança enquanto sujeito de aprendizagem, privilegie a especificidade do exercício docente e os conhecimentos necessários para atuação adequada junto às crianças do anos iniciais. Não existe um modelo, estereótipo de formação a ser seguido, mas é mister buscar uma formação sensível aos direitos de viver a infância e assegurar à criança a sua verdadeira inclusão social (FERNANDES, 2005, p. 8).

Todos os municípios de grande porte, além de Tubarão e Santo Amaro da Imperatriz, afirmaram ter contratado novos professores para atuar nas classes do 1º ano do Ensino Fundamental. Entretanto, somente Florianópolis e Rio Fortuna indicaram ter realizado transferência ou relocação de professores para atuar nessas classes junto às crianças de seis anos.

A medida legal que estende o Ensino Fundamental passa obrigatoriamente pela formação inicial e continuada dos docentes, a promoção da qualificação e valorização profissional são fundamentalmente necessárias, sobretudo, nessa fase de mudanças na Educação Básica. Portanto, coadunando com as ideias de Martins (2007),

não apenas crianças e jovens não podem, em hipótese alguma, sentirem-se excluídos do espaço público constituído no interior das escolas, mas os professores também devem sentir que são acolhidos em suas diferenças, problemas, resistências, impertinências, divergências e dificuldades (MARTINS, 2007, p. 13).

No próximo tópico expomos as principais dificuldades declaradas e enfrentadas pelas redes municipais de ensino para a implementação do Ensino Fundamental de nove anos, buscando mostrar também as mudanças ocorridas nessas redes durante esse processo de implantação.

3.4.1 Dificuldades e mudanças emergentes a partir da implantação do Ensino Fundamental de nove anos

A ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, com a antecipação da escolarização iniciando-se aos seis anos de idade, gerou preocupações e mudanças no que se refere à estrutura física, financeira, e pedagógica. Martins (2007) acredita que esse “movimento de mudanças”:

[...] nem sempre vem acompanhado dos subsídios necessários para sua efetiva materialização. Historicamente, os processos de reorganização dos sistemas de ensino, instaurados em função de programas governamentais, leis, portarias, decretos, resoluções, têm carecido de investimentos – físicos, humanos, materiais –, que os viabilizem (MARTINS, 2007, p. 5).

De fato, ao que tudo indica, a carência de investimentos constitui-se em uma lacuna entre a produção e a implantação dessa nova política. Para dois municípios de grande porte – Florianópolis e Blumenau –, os obstáculos para a ampliação do Ensino Fundamental apontados envolveram situações em torno da construção e da implementação das propostas pedagógicas. As redes destacam como dificuldade:

Implementar a proposta pedagógica com todos os profissionais. Há resistências, pois mudanças exigem planejamento novo. Falta disponibilidade de alguns profissionais em seguir as orientações e diretrizes encaminhadas e discutidas pela SME (SME FLORIANÓPOLIS).

Insegurança por parte de alguns profissionais com relação ao planejamento, a avaliação e metodologia. Algo que os fez se sentirem mais seguros com a implantação da proposta pedagógica (SME BLUMENAU).

Assim como os municípios de grande porte citados acima, Santo Amaro da Imperatriz e Rio Fortuna também elencaram como dificuldades a “reorganização curricular” e a “modificação no currículo”. Entretanto, as redes de Indaial, Bom Retiro, Rio Fortuna e também Florianópolis destacaram como mudanças as questões em torno dessa categoria. Para estes municípios, dentre as principais reestruturações para o Ensino Fundamental no momento de implantação, ressaltam-se:

- *reorganização curricular do Ensino Fundamental (SME INDAIAL);*
- *necessidade de readequação curricular (SME BOM RETIRO);*
- *construção do currículo do 1º ano e compreensão do que seria o 5º ano do Ensino Fundamental (SME RIO FORTUNA); e*
- *elaboração/discussão de uma nova proposta curricular contemplando o Ensino Fundamental de nove anos (SME FLORIANÓPOLIS).*

A partir do destaque indicado pelas redes, observamos que a reelaboração, a reflexão e a atitude curricular foram o alvo de preocupação, inclusive por municípios que ainda não elaboraram sua proposta pedagógica para o Ensino Fundamental de nove anos. Acreditamos, no entanto, que a elaboração de novas Diretrizes Curriculares Nacionais pelo CNE/CEB, tanto para o Ensino Fundamental como para a Educação Infantil, auxiliaria as redes que destacam como dificuldade e necessidade a urgente tarefa de repensar o Ensino Fundamental em seu conjunto nessa etapa da implantação.

Assumir a defesa da escola – uma das instituições mais estáveis num momento de absoluta instabilidade – significa assumir uma posição contra o trabalho infantil. 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).

Apontamentos referentes à infraestrutura e ao espaço escolar também foram citados como principais dificuldades por Joinville, Tubarão, Indaial e Bom Retiro. Dessa forma, eles assinalam:

- falta de espaço físico (SME JOINVILLE);
- adequação do espaço escolar e poucos recursos materiais (SME TUBARÃO);
- adaptação melhor das escolas com mobiliário e brinquedos que atendam à faixa etária do 1º ciclo (6, 7 e 8 anos) (SME INDAIAL); e
- infraestrutura (SME BOM RETIRO).

Observamos que esse quesito foi considerado óbice tanto pelas redes de grande e médio como as de pequeno porte. Verificamos que a dificuldade expressa por Joinville parece estar ligada a seus antecedentes problemas relacionados a espaço físico, conforme já citado anteriormente.⁴⁰ A necessária atenção para a disponibilidade de recursos, no que diz respeito à organização dos tempos, espaços e distribuição de materiais às especificidades das crianças e dos adolescentes de maneira articulada ao cumprimento dos objetivos do Ensino Fundamental, é essencial. Considerando as orientações do MEC, Corsino (2006) salienta que:

[...] cabe a nós, professores(as), planejar, propor e coordenar atividades significativas e desafiadoras capazes de impulsionar o desenvolvimento das crianças e de amplificar as suas experiências e práticas sócio-culturais. Somos nós que mediamos as relações das crianças com os elementos da natureza e da cultura, ao disponibilizarmos materiais, ao promovermos situações que abram caminhos, provoquem trocas e descobertas, incluam cuidados e afetos, favoreçam a expressão por meio de diferentes linguagens, articulem as diferentes áreas do conhecimento e se fundamentem nos princípios éticos, políticos e estéticos [...]. (CORSINO, 2006, p. 58, grifos meus).

Diante da responsabilidade dos professores e do diferencial acerca de seu trabalho em torno da devida organização dos tempos e espaços, duas redes consideraram as mudanças

⁴⁰ Dados do setor de estatística da Secretaria Municipal de Educação de Joinville nos informam que no ano de 2008 (primeiro ano da implantação do Ensino Fundamental de nove anos) 1.946 alunos encontravam-se matriculados em 10 escolas (organizavam-se em três turnos diurnos) nas chamadas classes intermediárias. Desse total, 113 crianças pertenciam às classes do primeiro ano.

advindas desse processo: Indaial aponta para “*a reorganização de alguns tempos e espaços (criação de parques, cabanas, bibliotecas, oficinas pedagógicas, cantinhos de leitura, jogos, faz-de-conta, ...)*” (SME INDAIAL); de forma pontual, Palhoça destaca as “*adaptações das salas e carteiras*” (SME PALHOÇA).

As dificuldades declaradas pelas redes abrangem ainda aspectos relacionados à formação de professores: Indaial explicita ser necessário: “*acentuar a formação dos educadores que trabalham no 1º ciclo*” (SME INDAIAL). Ademais, outro destaque também acentuado refere-se “*a rotatividade dos professores que mudam a cada ano de turma*” (SME INDAIAL). Santo Amaro da Imperatriz levanta problemas em torno da necessidade de “*assessoria técnica*” e “*capacitação voltada para o ensino fundamental de nove anos*” (SME SANTO AMARO DA IMPERATRIZ). Porém, também destaca como mudanças “*a discussão com os professores de 1ª e 2ª séries em 2007 para reorganizar parte dos conteúdos a serem trabalhados nas 1ªs e 2ªs séries*” (SME SANTO AMARO DA IMPERATRIZ). Florianópolis declara que a “*formação continuada em pequenos grupos com todos os professores que atuam no BIA*” (SME FLORIANÓPOLIS) se constitui como uma das mudanças para a ampliação do Ensino Fundamental. Considerando esse panorama explicitado pelas redes, Martins (2007) lembra ainda que

[...] a expansão dos anos de escolaridade obrigatória é medida muito bem vinda, porém, desde que os gestores das redes de escolas não considerem como tal, simplesmente, a antecipação de ingresso para crianças de 6 anos, sem os devidos investimentos na formação docente, e sem viabilizar um projeto didático e pedagógico coerente às necessidades de aprendizagem de 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, 2007, p. 6).

Notamos que, além das dificuldades declaradas envolvendo a formação de professores, a organização dos espaços, a distribuição de materiais e a reelaboração das propostas pedagógicas, a Rede Municipal de Palhoça também destacou a “*data determinada para o ingresso das crianças no EF*” (SME PALHOÇA) e Rio Fortuna “*a compreensão do processo por parte dos pais*” (SME RIO FORTUNA). Mudanças em torno da alfabetização também foram citadas por Blumenau “*flexibilização dos anos para a alfabetização das crianças. Isso irá gerar melhores resultados em termos de alfabetização e letramento*” (SME

BLUMENAU) e por Tubarão, que destacou o “*projeto alfabetização: oferecendo 30hs*”⁴¹ (SME TUBARÃO). Verificamos que, dentre a diversidade de dificuldades e mudanças, nada foi declarado a respeito da reelaboração do PPP e da articulação com a Educação Infantil, tendo em vista a inclusão da criança de seis anos e a constituição da categoria “infância” presente nessas duas etapas da Educação Básica. Santos e Vieira (2006) acreditam que:

[...] as reformas ou mudanças no sistema educacional devem se fazer acompanhar de um maior investimento no apoio à sua implementação, em um período maior de tempo. Mudanças educacionais somente se consolidam no interior da cultura escolar se for fomentado o entusiasmo que se observa no processo de sua implantação e neutralizadas as oposições que possam gerar (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 790).

Importa registrar que esse processo deve ser acompanhado de maiores investimentos e condições objetivas favoráveis às novas mudanças na Educação Básica. Concordamos com Goulart (2007) quando destaca que:

As crianças precisam encontrar na escola pessoas e conhecimentos que lhes favoreçam a construção de significados ampliados para a vida. O trabalho escolar deve afetar as crianças – afetar no sentido de mobilizá-las pelo afeto, que nos transforma, nos modifica, fortalecendo a nossa dimensão humana, simbólica. Não faz sentido uma escola que fragiliza que cria desafetos. O que não nos afeta não promove mudanças em nós, já que aprender é mudar (GOULART, 2007, p. 81).

Pensar em uma educação humanizada e de qualidade não se restringe somente às crianças que frequentam as escolas do Ensino Fundamental, a pequena infância também carece das ações valorizadas pela autora. Diante de tantas mudanças no contexto da Educação Básica, cabe investigar os efeitos da ampliação do Ensino Fundamental por meio da antecipação da escolarização obrigatória para a educação das crianças de zero até seis anos de idade, atendidas ou não na primeira etapa da Educação Básica.

⁴¹ A materialização deste projeto efetiva-se pela contratação temporária de 35 educadores por mais 10 horas semanais, totalizando 30 horas. Essas 10 horas são cumpridas da seguinte maneira: 8 horas para reforço escolar, em horário oposto ao ensino regular, e 2 horas mensais para planejamentos, estudos e socialização de experiências pedagógicas, que acontecem na Secretaria Municipal de Educação, em período noturno, com acompanhamento da coordenadora do projeto. Mais informações estão disponíveis no site: <www.tubarao.sc.gov.br>.

3.5 OS EFEITOS DA AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA NOVE ANOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Dentre os inúmeros reflexos para a Educação Infantil dessas medidas em curso, pretendemos, pois, focar de modo especial algumas das promessas anunciadas por essa nova política e intrinsecamente vinculadas a essa etapa da educação. Desse modo, questionamos: a passagem das crianças de seis anos da Educação Infantil tem significado novas vagas para a Educação Infantil? Temos riscos de antecipação da escolarização obrigatória no Ensino Fundamental para as crianças de cinco anos? Como fica a garantia do ingresso das crianças com seis anos ou que venham a completar no início do ano letivo no Ensino Fundamental, não fragilizando o direito da criança que complete essa idade no decorrer do ano letivo à Educação Infantil? Como tem se dado a devida articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental? Além desses questionamentos, é possível, ainda, lançar outros no que diz respeito às formas de avaliação da aprendizagem das crianças incluídas com seis anos no Ensino Fundamental e que, anterior à Lei nº 11.274/06, eram amparadas nesse quesito pelo caráter de não retenção.

3.5.1 A ampliação das vagas da Educação Infantil: a promessa não cumprida

Nesta seção dedicamos especial ênfase à promessa de ampliação das vagas, tão desejada para a Educação Infantil e proclamada conforme demonstramos no segundo capítulo, a partir da implantação do Ensino Fundamental de nove anos. Lembrando do alerta salientado pelas autoras:

Sabemos que a ampliação do tempo da escola, como medida isolada não será capaz de produzir a escola democrática almejada, nem de garantir o direito das crianças a uma educação de qualidade. Por outro lado, é preciso que não retomemos políticas focalizadas, a exemplo do governo anterior, nesse caso, em detrimento da educação infantil, cujas metas, conforme estabelecidas no PNE, parecem cada vez mais distantes de serem atingidas. Ao que parece, a redução a inclusão das crianças de seis anos no ensino fundamental está se manifestando também no deslocamento das “vagas” da educação infantil para essa etapa de ensino (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, p. 13).

Para aprofundarmos nossa análise sobre essa questão, destacamos a seguir dados do INEP que nos permitem observar de forma mais apurada um comparativo da evolução das matrículas na Educação Infantil, entre os anos de 2007 e 2008, em Santa Catarina, tendo em consideração o atual contexto.

BRASIL

CRECHE		Variação		PRÉ-ESCOLA		Variação	
2007	2008	N	%	2007	2008	N	%
1.579.581	1.751.736	172.155	10,9	4.930.287	4.967.525	37.238	0,8
SANTA CATARINA							
87.914	96.452	8.538	9,7	146.437	148.576	2.139	1,5

Quadro 14 – Comparação de matrículas na Educação Infantil em Santa Catarina – 2007-2008
Fonte: MEC/INEP, Censo 2008.

Os dados acima nos mostram que houve um aumento das matrículas na Educação Infantil, tanto no âmbito nacional quanto estadual. No entanto, podemos atribuir esse aumento à incorporação no Censo Escolar das creches conveniadas. Notamos no que diz respeito à pré-escola, considerando (conforme as metas do governo – Plano Nacional de Educação, Política Nacional de Educação Infantil) ser para a educação da faixa etária das crianças de 4 a 5 anos o estímulo para a ampliação das vagas, o pífio aumento em todo território nacional de 0,8% e no estado o aumento de somente 1,5%.

Ainda, quanto ao crescimento das matrículas nas creches catarinenses, acreditamos que o estado acompanhou a tendência nacional, posto que a aprovação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF, teve um forte indutor para que a inclusão de muitas instituições de Educação Infantil, responsáveis também pelo atendimento das crianças de 0 a 3 anos, fosse incorporada ao Censo, na perspectiva de receber convênios e recursos. De acordo com o parágrafo 1º do artigo 8º da Lei nº 11.494/2007, que dispõe sobre o FUNDEB:

Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos (BRASIL, 2007, p. 3).

Em seguida o parágrafo 3º do mesmo artigo estabelece também, quanto à pré-escola, que:

§ 3o Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2o deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei (BRASIL, 2007, p. 4).

Podemos observar que, até o presente momento, não houve uma ampliação significativa de vagas para a Educação Infantil, indicando que a ampliação pode sim estar se convertendo apenas em deslocamento de matrículas da Educação Infantil para o Ensino Fundamental.

Considerando, então, esse cenário nacional e estadual, investigamos como os municípios de Santa Catarina têm respondido às demandas sociais de inserção das crianças na Educação Infantil. Observamos que, com exceção de Rio Fortuna,⁴² que indicou não haver levantamento da demanda por vagas na Educação Infantil, afirmando atender a todas as matrículas solicitadas, todas as demais redes pesquisadas confirmaram a necessidade de ampliação de vagas nessa primeira etapa da Educação Básica. As secretarias de educação dos municípios de grande porte explicitaram em números as vagas necessárias para essa ampliação. Somente essas secretarias confirmaram que há uma equipe especificamente responsável pelo acompanhamento da Educação Infantil na rede municipal.

A partir do levantamento em questão, contastamos que Joinville encontra-se à frente desses números, apontando a necessidade de ampliação de 3.140 vagas para crianças de 0 a 3 anos que se encontram em lista de espera e 1.437 para pré-escola. Florianópolis e Blumenau indicaram o número geral de vagas, incluindo creche e pré-escola. A primeira referenciou 3.423 vagas, enquanto a segunda 2.500. Santo Amaro da Imperatriz e Bom Retiro também indicaram em números a necessidade de ampliação das vagas, tanto um quanto o outro discriminaram essa quantidade para creche e pré-escola. O primeiro afirmou serem necessárias 40 vagas em período integral na creche e 20 vagas também no período integral na pré-escola, já o segundo indicou 100 vagas para a creche e 152 vagas para a pré-escola. Observa-se que neste município, ao contrário daqueles que discriminaram, a maior demanda concentra-se na pré-escola. A lista de espera revela o quanto ainda é limitado o acesso das crianças à Educação Infantil. Entretanto, é importante ressaltar que esse instrumento

⁴² Somente esta rede e Blumenau atendem às crianças na creche a partir do nascimento; Joinville, 3 meses, Florianópolis, Tubarão e Santo Amaro da Imperatriz a partir dos 4 meses; Palhoça e Bom retiro, 6 meses.

estatístico não indica a quantidade potencial de crianças nessas cidades em idade para frequentar a Educação Infantil. No tocante a essa situação, Rosemberg (2001) salienta que:

A demanda é uma necessidade sentida e expressa. Ela pode ser explícita ou latente: a explícita é avaliada através da procura de um serviço. A demanda latente é aquela que não se expressa espontaneamente, por alguma razão (distância entre domicílio e equipamento, qualidade ou tipo de serviço oferecido, etc.). A única forma de aferição da demanda latente é a realização de enquetes específicas. Na América Latina são raríssimos, quase inexistentes os estudos sobre demanda: não sabemos quais as modalidades de serviços preferidos pela população e qual a extensão da demanda latente. Não dispomos de instrumentos para avaliar qualquer tipo de demanda além da extensão da “lista de espera” (ROSEMBERG, 2001, p. 25).

Ademais, se considerarmos o grande número de crianças que frequentam creches filantrópicas, comunitárias, domiciliares etc., esse número é muito mais elevado. As reflexões tecidas pela autora nos indicam que a demanda reprimida vai muito além daquela apresentada pelas listas de espera, ou seja, além dessas, há ainda aquela que nem chega a se manifestar nas instituições, não caracterizando a real necessidade por esse atendimento.

A investigação desenvolvida nos municípios indica que a ampliação das vagas na Educação Infantil não tem sido uma decorrência da transferência das crianças de seis anos para o Ensino Fundamental de nove anos. Indagados se o ingresso das crianças de seis anos no Ensino Fundamental já ampliou o número de vagas na rede na Educação Infantil, Joinville e Florianópolis confirmaram ter ocorrido ampliação. No entanto, elas não estiveram relacionadas com o Ensino Fundamental de nove anos. Dessa forma, a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis reconhece que: *“Houve ampliação de 953 vagas de 2007 para 2008. Entretanto, as mesmas não estão relacionadas com o EF de nove anos. Mas sim com a construção de novas unidades, e ampliação das já existentes”* (SME FLORIANÓPOLIS).

Nessa mesma direção, Joinville afirma *“Houve ampliação de 2007 para 2008, uma média de 658 crianças, contudo, este número não foi decorrente apenas desta transição das crianças de 6 anos, mas com a construção de novas salas, tanto para a educação infantil como para as escolas”* (SME JOINVILLE).

Dos municípios de grande porte, unicamente Blumenau⁴³ indicou que, a partir da passagem de 2.334 crianças para o Ensino Fundamental, essas vagas foram ampliadas para a Educação Infantil. Todos os municípios de médio porte afirmaram que não houve ampliação

⁴³ É importante destacar que nesta rede nas creches, ou seja, junto às crianças de 0 a 3 anos, atuam somente educadores, já nas pré-escolas encontram-se os professores. Embora pertençam ao mesmo estatuto e plano de carreira do magistério público municipal, há distinções entre os cargos. No primeiro a formação mínima está prevista em nível médio, já o professor é licenciado pleno com habilitação em nível superior em Pedagogia.

das vagas da Educação Infantil em decorrência do Ensino Fundamental de nove anos. Nos pequenos municípios, Santo Amaro da Imperatriz e Bom Retiro indicaram ampliação; o primeiro 60 vagas, já o segundo 15 vagas.

Rio Fortuna, conforme destacado anteriormente, de forma bastante diversa explica que, quanto ao Ensino Fundamental de nove anos e à ampliação das vagas na Educação Infantil: *“não ocorrem muitas mudanças, pois a escola é única, com o mesmo espaço e quadro de funcionários e conseguimos atender a todas as solicitações de matrículas”* (SME RIO FORTUNA).

Portanto, essa realidade nos permite constatar que, para os municípios de grande e médio porte, onde se concentram as maiores demandas reprimidas para o atendimento na Educação Infantil, a implantação do Ensino Fundamental de nove anos nas redes de ensino catarinenses pesquisadas é muito mais acentuada do que a sua ampliação em virtude do deslocamento de vagas da Educação Infantil para o Ensino Fundamental.

Em Joinville (mesmo município que apresenta índices elevados de matrículas na rede conveniada para o atendimento na Educação Infantil), a Secretaria Municipal afirmou que as salas ocupadas pelas crianças de seis anos, anterior à Lei nº 11.274/06, *“[...] encontram-se utilizadas para crianças da educação infantil. Estão sendo absorvidas pelas crianças da faixa etária menor. E também para crianças do EF. Ou seja, nestas salas da educação infantil, encontram-se também crianças matriculadas no EF”* (SME JOINVILLE, grifos meus).

A afirmação dessa realidade da infraestrutura explicitada pela rede vai ao encontro do que está previsto na Portaria nº 062/2008 (produzida pela Secretaria Municipal de Joinville) no tocante à transição do Ensino Fundamental de oito para nove anos. Dessa forma, o documento indica que:

A matrícula das crianças de seis anos no EF, durante o período de transição, ocorrerá progressivamente, obedecendo os seguintes critérios:

I – Nas unidades escolares que tiverem espaços e instalações adequados para acolher as crianças de seis anos de idade, sem prejuízo de ingresso e permanência para os alunos que se encontram na faixa etária dos 7 aos 14 anos;

II – Nos Centros de educação infantil

§ 1º A matrícula das crianças de seis anos atendidas nos Centros de Educação Infantil deverá estar vinculada à unidade escolar mais próxima.

§ 2º Os centros de Educação Infantil atenderão as crianças de 6 anos até 2009, pois, de acordo com a lei nº 11.274/2006, os sistemas de ensino terão prazo até 2010 para efetivar a ampliação do EF para nove anos de duração (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE, Portaria nº 062, 2008).

Certamente essa reorganização composta pela rede de Joinville e prevista via instrução normativa inviabiliza a ampliação das vagas na Educação Infantil. Essa realidade segue na contramão do que foi ressaltado e publicado no terceiro relatório publicado pelo MEC em 2006, e destacado em capítulo anterior “não é recomendável que o município utilize a instituição de educação infantil para o atendimento do ensino fundamental” (MEC, 2006, p. 7, grifos meus).

Para resolver o crônico problema de falta de vagas na Educação Infantil, essas redes, em especial aquelas de grande porte, têm recorrido ao estabelecimento de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos. Ainda sobre essa relação, o estudo de Susin (2006), referente às creches comunitárias no município de Porto Alegre, revela que:

As creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura constituem-se como entidades privadas, sem fins lucrativos, que têm parte de suas despesas subsidiadas pelo poder público e, muitas delas, por outras fontes de renda, entre as quais se inclui a cobrança de mensalidades para as famílias com condições de pagar uma taxa. Esta prática tem representado um empecilho para o acesso de muitas crianças a tais serviços, uma vez que suas famílias não dispõem de recursos. O mais grave é que justamente estas crianças são as mais carentes de instituições dessa natureza (SUSIN, 2006, p. 119).

Ao verificarmos quem tem acesso e a que tipo de atendimento, constatamos que todos os municípios de grande e médio porte, além de Santo Amaro da Imperatriz, possuem instituições de Educação Infantil conveniadas com o poder público, as formas de conveniamento passam pelo caráter filantrópico, domiciliar, comunitário etc. Isso indica também ser essa uma das formas utilizadas pelas redes para ampliarem as vagas na Educação Infantil. Essa cobertura efetuada pela rede privada sem fins lucrativos, mantida por ONGs, instituições filantrópicas e beneficentes, é responsável por um número considerável de matrículas, como podemos perceber no quadro a seguir.

Municípios	Creches				Total	Pré-escolas				Total
	Públicas		Conveniadas			Públicas		Conveniadas		
Joinville	2.098	30,6%	4.758	69,40%	6.856	6.960	64,71%	3.796	35,29%	10.756
Florianópolis	4.949	67,04%	2.433 ⁴⁴	32,96%	7.382	3.958				3.958
Blumenau	4.187	80,89%	989	19,11%	5.176	5.416	86,67%	833	13,33%	6.249
Palhoça	784	48,13%	845	51,87%	1.629	1.664	73,40%	603	26,60%	2.267
Tubarão	1.075	82,06%	235	17,94%	1.310	973	70,66%	404	29,34%	1.377
Indaial	1.206	87,71%	169	12,29%	1.375	1.217	95,23%	61	4,77%	1.278
Santo Amaro da Imperatriz	153	71,83%	60	28,17%	213	287	88,58%	37	11,42%	324
Bom Retiro	121	100%	—		121	152	100%	—		152
Rio Fortuna	90	100%	—		90	96	100%	—		96

Quadro 15 – Matrículas na Educação Infantil – redes municipais pesquisadas

Fonte: Pesquisa de campo.

De acordo com os dados apresentados, observamos que em Joinville e Palhoça as creches conveniadas lideram o atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Nesses municípios, os processos educativos das crianças permanecem lentamente, sendo incorporados como um serviço público, no caso sob responsabilidade do município. Refletindo sobre as relações entre público–privado na educação para crianças pequenas, Campos (2006), ao analisar as orientações produzidas pela UNESCO, explicita que:

a introdução de novos mecanismos de regulação no campo da educação teve como consequência imediata o seu deslocamento do campo dos direitos a serem providos pelos estados para o campo dos serviços a serem oferecidos por organizações públicas não-estatais, ou privadas no sentido estrito (CAMPOS, 2006, p. 34).

Diante desse fato, reafirmamos a ideia de Campos (2006),

a política de direitos, em cujo centro localizamos aqueles relacionados à educação das crianças pequenas, requer para sua efetividade mais do que acesso a instituições ou programas formais/não formais. No centro desse embate coloca-se questão da qualidade do atendimento ofertado (CAMPOS, 2006, p. 34).

⁴⁴ Este número inclui crianças de 0 a 6 anos, a rede não discriminou os números nas instituições conveniadas por creche e pré-escola.

A respeito da qualidade na cobertura da Educação Infantil, Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) salientam que:

Os estudos sobre o financiamento da educação no país revelam os enormes obstáculos que se colocam para a ampliação e melhoria da qualidade da educação infantil. Como mostram Guimarães e Pinto (2001), a maioria dos municípios, principais responsáveis pelo atendimento a essa faixa etária, não conta com recursos suficientes para consolidar redes de educação infantil de qualidade. Segundo esses autores, seria necessário o aporte de novos recursos federais para que as metas de expansão definidas no PNE possam sair do papel. Infelizmente, como mostrou o estudo de Barreto (2003) sobre o período de governo anterior (1998-2002), foi exatamente o inverso que ocorreu na definição de prioridades do poder executivo federal (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 94).

Ainda, sobre a problemática em torno da ampliação de vagas para a Educação Infantil, diante da nova política que amplia o Ensino Fundamental, Faria (2005), pesquisadora vinculada ao campo da Educação Infantil, acredita que se corre o risco de essa nova medida caracterizar-se por uma política focalizada, em detrimento da primeira etapa da Educação Básica, distanciando-se da garantia do direito **para todas as crianças** a uma educação de qualidade. Rosemberg (2002), ao analisar pesquisas sobre a Educação Infantil no contexto das políticas de desenvolvimento social em perspectiva internacional, detecta que nos países subdesenvolvidos:

- a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer;
- os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;
- a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34, grifos meus).

Portanto, a Educação Infantil, política social cuja oferta é de responsabilidade prioritária dos municípios, não pode ter seu estudo descolado do contexto econômico global e nacional. No tocante ao descompasso entre uma grande demanda, diante da pequena oferta para o acesso à Educação Infantil, dentre as redes de ensino municipais citadas, coaduna-se

com as perspectivas de Susin (2006) visto que, se a intenção do Estado é democratizar a coisa pública para que o cidadão tenha os direitos sociais assegurados, é necessário que o Estado beneficie a todos.

3.5.2 Antecipação da escolarização – crianças de 5 anos sendo incluídas

A garantia da permanência de crianças de zero até seis anos de idade na Educação Infantil, assegurada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/1996), lamentavelmente não tem se constituído em realidade, tanto dentre as redes pesquisadas, que, por meio de seus instrumentos normativos, permitiram a matrícula de crianças de cinco anos no Ensino Fundamental, as quais serão abordadas a seguir, como para outras (de redes públicas e privadas), que compõem as estatísticas do cenário educacional catarinense e regional. Campos, Campos e Rocha (2007) indicam que, apesar dos argumentos governamentais, não houve consenso entre os estudiosos da educação com relação à ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, sobretudo por parte daqueles vinculados ao campo da Educação Infantil.

Na ótica de alguns, a orientação política deveria ir em direção a progressiva universalização da educação infantil, começando-se mesmo, daquelas faixas etárias com maior inserção. Alerta-se para os riscos de se antecipar as práticas vigentes no ensino fundamental, com riscos de se ampliar a exclusão social pela antecipação de experiências de fracasso escolar e, logo, fortalecendo preconceitos contra crianças provenientes de extratos pobres da população (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, p. 7).

Referente à antecipação, a realidade constatada infelizmente aponta que, em alguns casos, ao contrário de ampliar, buscou-se antecipar, além do que está previsto em lei, a idade de ingresso das crianças (com menos de seis anos) no Ensino Fundamental. Muitos são os posicionamentos que refletem essa preocupação:

Uma outra questão que preocupa é a da faixa etária da educação infantil, agora definida para crianças de 0 a 5 anos. Se não se qualifica o 5 e o 6 anos, corre-se o risco de convivermos com diferentes critérios etários para ingresso no ensino fundamental e para a educação infantil. A tendência pode ser de o ensino fundamental “engolir” as crianças mais novas, pela diminuição das matrículas, devida à queda das taxas de fecundidade, como

também pela indefinição, até o presente, de fontes de financiamento para a educação infantil (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 787).

Dados recentes do INEP no ano de 2007 mostram que Santa Catarina lidera o número de matrículas de crianças com menos de seis anos no Ensino Fundamental, na região Sul, com 349 crianças matriculadas, seguida pelo estado do Rio Grande do Sul, com 291, e pelo estado do Paraná, com 269 matrículas.

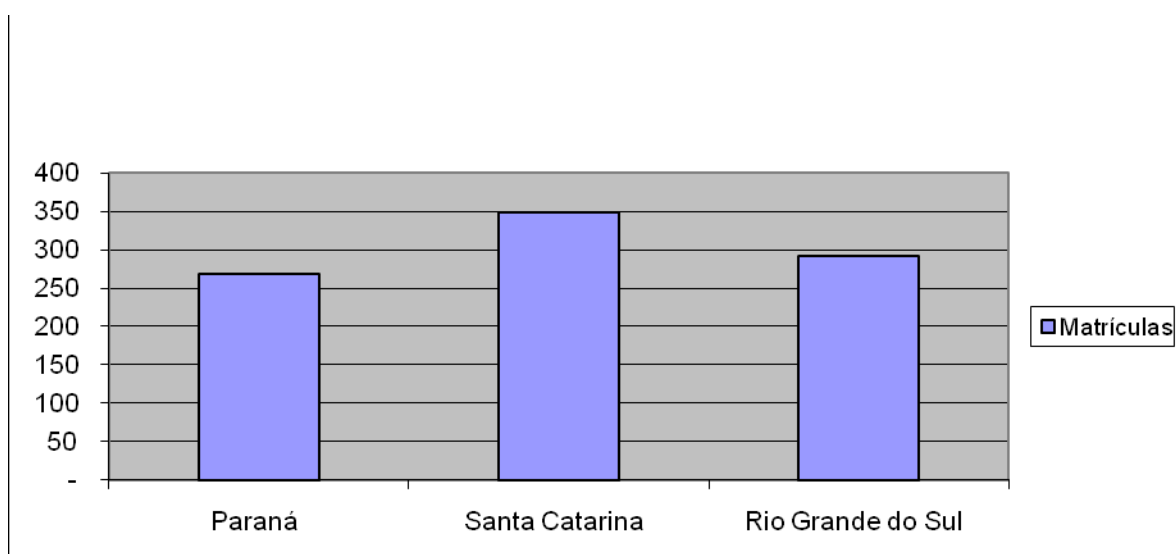


Gráfico 6 – Crianças com menos de seis anos matriculadas no Ensino Fundamental – Região Sul

Fonte: INEP: Sinopse Estatística, 2007.

No ano de 2006, após a promulgação da Lei nº 11.274/06, a Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia (SED – Florianópolis) editou o Parecer nº 362/06 em resposta à solicitação de pais de alunos de escola privada acerca de sua aplicação. O objeto de tal documento tratava-se de verificar a possibilidade jurídica de ajustar a data de referência da implementação do ensino de nove anos, adotando como limite a data de referência de 31 de julho para ingresso na 1ª série do Ensino Fundamental. O voto do relator, aprovado pela comissão de Educação Básica, foi proferido nos seguintes termos: favorável à antecipação, o relator estabelecia que:

1. A data de 1º de março, estabelecida no parecer nº 239/2005/CEE/SC como limite para a obrigatoriedade da matrícula aos 6 anos no Ensino Fundamental não elimina a possibilidade de solicitar a matrícula de quem completar 6 anos após esta data.
2. O usufruto do direito à matrícula, no Ensino Fundamental, de crianças que completarem 6 anos após 1º de março é possível, desde que, avaliada a

conveniência pedagógica, resulte de decisão conjunta dos pais e da escola (CEE, 2006, p. 5, grifos meus).

Constatamos, diante desse parecer favorável à antecipação, de procedência da SED/SC, a abertura de precedentes para que não só as redes privadas, como também as redes públicas municipais matriculassem crianças com cinco anos no Ensino Fundamental. Em 2008, o Parecer nº 131, tratando do mesmo assunto acima, de procedência do Conselho Municipal de Educação de Balneário Camboriú, Santa Catarina, ao Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina, estabeleceu dentre os questionamentos efetuados que:

A data de 1º de março, estabelecido no Parecer nº 239/2005/CEE/SC, como limite para a obrigatoriedade da matrícula dos seis anos no Ensino Fundamental não elimina a possibilidade excepcional de solicitação à matrícula de quem completar seis anos após esta data.

O usufruto à matrícula no Ensino Fundamental de crianças que completarem seis anos após a data de 1º de março é em casos especiais possível, desde que, avaliada a conveniência pedagógica, e resulta de decisão conjunta dos pais e da escola, conforme disciplinado no Parecer nº 362/2006/CEE/SC (CEE, Parecer nº 131, 2008, p. 5, grifos meus).

No entanto, tais orientações não são somente expressas pela rede estadual catarinense. A orientação proveniente do Conselho Estadual de Educação do Paraná ao sistema estadual de ensino, a respeito das matrículas no Ensino Fundamentaental de nove anos, complementa o panorama regional. Após algumas liminares proferidas pelo Ministério Público do Paraná determinando que todas as crianças que **completem seis anos de idade durante o ano letivo** teriam seu direito assegurado à matrícula no primeiro ano do Ensino Fundamental de nove anos, o Conselho Estadual de Educação desse estado, em novembro de 2008, estabelece e orienta:

[...] a todos os gestores de Instituições públicas e privadas que sigam as definições do Ministério Público do Paraná, permitindo a matrícula de crianças que completarem seis anos de idade ao longo do ano letivo de 2009, até que haja o julgamento definitivo da Ação Civil Pública n.º 402/07, ocasião em que o CEE/PR voltará a pronunciar-se sobre a matéria (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ, 2008, p. 3, grifos meus).

A incorporação de crianças menores de seis anos no Ensino Fundamental tem sido amparada em muitos casos por normatizações e orientações advindas pelos próprios Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, embora o Conselho Nacional de Educação

tenha chamado recorrentemente via pareceres sobre essa questão (data-limite), de forma adversa pelos sistemas aqui abordados ainda tem se feito presente. Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) salientam que a absorção de crianças de seis anos e até de cinco anos de idade no Ensino Fundamental se constituiu em uma tendência que tem se acentuado nos últimos anos:

[...] permitida pela legislação, e aliás adotada pela maioria dos países, esse ingresso antes dos sete anos pode ser prejudicial às crianças nos sistemas locais que ainda apresentam altos índices de repetência nas primeiras séries, o que leva a uma antecipação dessa experiência negativa para muitas crianças. Em 2001, 25,4% das crianças de seis anos e 4,8% das crianças de cinco anos, respectivamente 725 mil e 103 mil, já se encontravam matriculadas no ensino fundamental no país [...]. (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 94-95).

Abramowicz (2006) também compartilha da ideia de que o ingresso de crianças em idade tão precoce para a escola pode resultar em antecipação de fracasso escolar. Apoiada em Abdalla (2004 apud ABRAMOWICZ, 2006), ela explicita a necessidade de se retornar a discussão do que é o fracasso escolar da escola brasileira em sua complexidade, nesse momento de reorganização da Educação Básica.

Algumas das escolas brasileiras estão em ruínas, algumas delas não dispõem de água, os professores têm medo dos alunos, a escola foi “clubalizada” (ABDALLA, 2004), o professor está à deriva lotado de cursos de formação de professores, comuns a um mesmo tipo de estrutura. E é neste cenário que a criança de 5 anos e 6 meses será incorporada (ABRAMOWICZ, 2006, p. 323).

Ainda, quanto à antecipação da escolarização, respeitando o ponto de vista legal e, sobretudo, o direito de serem atendidas, cuidadas e educadas em espaços e tempos estruturados de forma compatível e conveniente com a primeira etapa da Educação Básica, Mello (2007) afirma que:

Assim, em lugar de encurtar a infância por meio de práticas educativas que antecipam a escolarização, é preciso aperfeiçoar o conteúdo e os métodos educativos para assegurar em cada idade da criança as vivências necessárias para o desenvolvimento da personalidade e da inteligência em formação já na infância pré-escolar. A compreensão de que a criança é capaz, desde que nasce, de estabelecer relações com o entorno e o entendimento de que o acesso rico e diversificado à cultura permite a reprodução das máximas qualidades humanas devem estimular o enriquecimento máximo das vivências propostas às crianças (MELLO, 2007, p. 91).

Portanto, acreditamos ser equivocada a matrícula de crianças com menos de seis anos no Ensino Fundamental, ao contrário, faz-se fundamental, sobretudo, no atual momento de reorganização e busca pela qualidade da Educação Básica, investir numa política de fortalecimento da Educação Infantil que já atendia a essa faixa etária.

O percurso histórico da pré-escola evidencia não ser nova a ideia de a antecipação da escolarização estar ligada como uma estratégia preventiva ao fracasso escolar. Possivelmente, a tradição dessa ideia ainda se perpetua e incide sobre a escola e sobre o futuro rendimento escolar das crianças. Esse argumento não só é apontado por organismos internacionais, dentre eles, o BM (para este, em termos de custo, seriam economizados recursos que, de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar), como também pelos nacionais, tendo em vista que o objetivo maior da inclusão da criança de seis anos no Ensino Fundamental ampliado para nove anos constituiu-se em assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar, com maiores oportunidades de aprendizagem.

Krammer e Kappel (2000) afirmam que, em 1975, o MEC passou a se ocupar da educação pré-escolar, criando a Coordenação de Educação Pré-escolar (COEPRE) (atualmente Coordenação Geral de Educação Infantil), assim, conforme as autoras, alguns equívocos teóricos estavam presentes na política de educação do pré-escolar daquele momento:

[...] tal como o vínculo que se estabelecia entre o êxito da criança na escola de 1.º grau e o efeito compensatório que a pré-escola teria, por antecipação. Fortemente influenciados pela abordagem da privação cultural, os documentos oficiais do MEC e os pareceres do Conselho Federal de Educação – CFE buscavam dar algumas respostas ao sério problema da escola de 1.º grau: a pré-escola era proclamada como solução para a repetência e a evasão, as crianças (das classes populares) eram responsabilizadas pelo seu próprio fracasso e a sua cultura era mais uma vez discriminada (KRAMER; SOUZA, 1987 apud KRAMER; KAPPEL, 2000, p. 54, grifos meus).

Observamos que a evasão e o fracasso escolar, desde muito tempo, têm permanecido em torno, ou seja, como resposta a ser dada pela pré-escola. Por sua vez, a polêmica questão da antecipação da escolarização, amplamente discutida, sobretudo na atual conjuntura, com a conseqüente antecipação em um ano da entrada no Ensino Fundamental, tem levado muitos educadores e pesquisadores da área a ampliar o debate sobre essa questão. Para Barbosa (2003, não paginado), “colocar as crianças de camadas populares na escola de Ensino Fundamental aos 6 anos sem uma proposta pedagógica adequada significa apenas antecipar o

fracasso escolar”. Essa preocupação é pertinente e compreensível, para tanto, comungamos com a ideia de Sacristán (2005) de que:

a escolarização é uma fórmula que vai adquirindo sentido e forma com a finalidade de dirigir e dar conta do conteúdo a esse desenvolvimento em algumas facetas especializadas: aprendizagens de habilidades básicas, (como a leitura), conteúdos de cultura, etc. Foi transformada em obrigatória e se universalizou durante as primeiras etapas da vida porque se considera, além de uma necessidade, um direito de todos, independente das condições pessoais, sociais ou culturais de cada um (SACRISTÁN, 2005, p. 202).

Embora se considera legítimo que esse direito à proposta de escolarização se faça valer às crianças a partir de seis anos, acreditamos que a constituição dessa alternativa às crianças menores configura-se em tema complexo, polêmico e carente de amplo debate. Hoje não só tem estado presente a garantia delas nas instituições de Educação Infantil, como se tem lutado para que seus direitos sejam na realidade totalmente efetivados.

Portanto, seu atendimento, em outra etapa de ensino, representa perdas e retrocesso para a Educação Infantil e, acima de tudo, para as crianças que, fora dessa etapa, se encontram distanciadas da busca em favor do cumprimento do que determina a legislação, bem como do avanço científico na área da infância voltado ao público de 0 até 6 anos. Ao contrário, da incorporação de educandos a etapas da educação inadequadas legalmente e mesmo pedagogicamente, levando em conta os riscos de essas crianças de cinco anos engrossarem as futuras estatísticas de fracasso escolar, esperamos que os avanços alcançados por meio de pesquisas, teorizações e práticas bem-sucedidas e desenvolvidas nas últimas décadas na Educação Infantil brasileira sejam estendidos ao Ensino Fundamental, compreendendo articuladamente as ações a serem realizadas nas duas etapas da educação, respeitando-se esse tempo único e fundamental que é o tempo da infância.

3.5.3 A desejada articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental

A preocupação com a articulação de ações entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental é considerada louvável, sobretudo para a acolhida de forma mais adequada da criança que ingressa no Ensino Fundamental. No entanto, a necessidade dessa discussão sobre a articulação entre essas duas etapas ainda não tem se constituído em realidade entre as redes

de ensino. Será que a implementação do Ensino Fundamental de nove anos pode favorecer essa discussão? A ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, a partir do ingresso das crianças com seis anos de idade, requer indubitavelmente ações articuladas entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, envolvendo debates, planejamento, materiais adequados e formação docente, caracterizando-se, acima de tudo, por uma continuidade, e não ruptura. Compartilhando com esse ponto de vista, Lima (2006) afirma que:

Com certeza, a experiência acumulada pela Educação Infantil em décadas de trabalho com a criança desta idade deve agora ser aproveitada pelo Ensino Fundamental. Desta forma, a educação escolar da criança de 6 anos envolve o conhecimento pedagógico tanto dos professores de Educação Infantil quanto dos professores dos primeiros anos do Ensino Fundamental. Modelos novos de formação continuada de professor também são necessários para se criar uma pedagogia adequada à infância. Este é o momento propício para se pensar a educação como uma prática humana voltada para a infância, incorporando os conhecimentos produzidos sobre a criança nas últimas décadas (LIMA, 2006, p. 15).

Considerando a importância dessa integração, sobretudo no momento atual em que se implementa essa nova política, é imprescindível refletir como esse debate vem sendo concretizado. Para tanto, a necessária aproximação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental também foi considerada objeto de análise durante o processo de implantação do Ensino Fundamental de nove anos nos municípios pesquisados.

Indagadas sobre essa articulação, constatamos que somente algumas redes buscaram (das quais se destacam Joinville, Florianópolis, Blumenau e Palhoça), de forma mais efetiva, organizar formas e estratégias para essa articulação. Nas redes dos municípios de grande porte foram organizadas comissões de estudos integradas entre profissionais que atuam na Educação Infantil e no Ensino Fundamental para estudo e sistematização das propostas pedagógicas. Em Palhoça, as gerências de Educação Infantil e Ensino Fundamental também sistematizaram uma proposta inicial de trabalho, reunindo elementos que atendessem às características, potencialidades e necessidades específicas dessa infância.

Observamos e consideramos baixo o número de municípios (dentre os nove, somente quatro) que organizaram essas comissões; compreendemos que a sua constituição é extremamente importante para que se evitem rupturas na passagem da Educação Infantil para o Ensino Fundamental e se prossiga com os processos de aprendizagem. Os dados recolhidos pela pesquisa de Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) revelam:

a segmentação e a heterogeneidade das redes escolares municipais, que interpretam ao seu modo a legislação e não recebem orientação nem apoio dos órgãos estaduais. Assim, por exemplo, a incorporação das crianças de seis anos ao ensino fundamental parece ocorrer ao acaso das decisões isoladas de cada prefeitura, fazendo com que sistemas de ensino de municípios vizinhos apresentem maneiras muito diferentes de organizar as séries do ensino fundamental e sua articulação (ou falta de articulação) com a educação infantil (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 102).

A assertiva das autoras segue ao encontro da pesquisa de campo, pois somente dois municípios, Florianópolis e Tubarão, explicitaram em seus documentos normativos que, para a oferta do Ensino Fundamental de nove anos, deverá ser elaborada uma proposta pedagógica articulada com a Educação Infantil, assegurando a continuidade do processo de ensino e aprendizagem. O primeiro foi mais além, apontando que a Secretara Municipal de Educação dará continuidade, com toda a rede municipal de ensino, ao estudo e à implementação de uma proposta curricular para a educação de 0 a 14 anos, constituindo, para tal, uma comissão representativa da Educação Infantil e do Conselho Municipal de Educação.

A busca pela articulação dos projetos pedagógicos entre Educação Infantil e Ensino Fundamental pode significar, em síntese, os primeiros passos para a desejada construção de um novo projeto político-pedagógico diante da ampliação do Ensino Fundamental e o consequente redimensionamento da Educação Infantil. Para Campos, Fullgraf e Wiggers (2006):

A integração com as primeiras séries do ensino fundamental ainda é incipiente, apesar da crescente incorporação das crianças de seis anos a esta segunda etapa da escola básica. Alguns sistemas de ensino têm adotado o regime de ciclos (agrupamento de séries, com eliminação da reprovação ao longo do ciclo), sendo que existem exemplos de ciclos que incorporam o último ano da pré-escola. [...] Há que se considerar o fato de a lei conferir responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental prioritariamente aos municípios o que, em tese, facilitaria essa integração (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 120).

Na mesma direção das autoras, Kramer (2003) esclarece que, embora a Educação Infantil e o Ensino Fundamental sejam entendidos e vividos de forma integrada, essas duas etapas da Educação Básica têm se dado com frequências separadas na prática e na discussão acadêmica, dividindo o que tem unidade.

Trabalhando simultaneamente com pré-escola e primeiro grau, educação infantil e ensino fundamental, formação de professores de educação infantil e professores das primeiras séries do ensino fundamental, com linguagem,

leitura e escrita, aprendi que, do ponto de vista da criança, não há fragmentação. Do ponto de vista do adulto (e das instituições) é que as duas esferas se tornam dicotômicas, porque fica fora do eixo que seria capaz de articulá-las, a saber, a experiência com a cultura (KRAMER, 2003, p. 61).

As reflexões tecidas acima fortalecem a ideia de que a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos, sobretudo por meio da inclusão da criança de seis anos, necessita de um diálogo intenso entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, com e entre as escolas, esse diálogo passa sobremaneira por questões tanto institucionais quanto pedagógicas.

Goulart (2006) aponta que:

nossa experiência na escola mostra-nos que a criança de seis anos encontra-se no espaço de interseção da educação infantil com o ensino fundamental. Desta forma, o planejamento de ensino deve prever aquelas diferenças e também atividades que alternem movimentos, tempos e espaços (GOULART, 2006, p. 87).

A importância por conciliar propostas e práticas pedagógicas da Educação Infantil com o Ensino Fundamental já ganhava destaque em 1998, com a publicação do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) do MEC. De acordo com Campos, Fullgraf e Wiggers (2006), a ANPEd publicou, em 1998, na Revista Brasileira de Educação, a íntegra do parecer institucional elaborado por uma comissão e enviado ao MEC. Ali foram feitas, segundo as autoras, diversas sugestões. “Entre as falhas apontadas, destaca-se a omissão do documento quanto a orientações para a integração entre a pré-escola e a escola fundamental, especialmente no que toca a absorção das crianças de seis anos na primeira série” (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 108). A ressalva explicitada no parecer esclarece que:

Da mesma forma, não está suficientemente contemplada no documento a passagem para o ensino fundamental e a possibilidade das crianças de 6 anos estarem sendo absorvidas na 1ª série desse nível de ensino. Alguns sistemas já estão incluindo as crianças de 6 anos no primeiro ciclo do ensino fundamental e essa tendência vai colocar demandas específicas para a organização do currículo. O documento *Parâmetros Curriculares Nacionais*, elaborado para as 4 primeiras séries do ensino fundamental, foi bastante criticado por não dar suficiente atenção à integração entre a educação infantil e o ensino fundamental e seria importante evitar que o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* incorresse no mesmo erro (ANPEd, 1998, p. 92, grifos meus).

Na área educacional essa preocupação emerge-se de longa data. Entendemos que o contexto atual pode significar possibilidades de mudanças rumo à desejável articulação entre

as duas primeiras etapas da Educação Básica, representando ganhos educacionais tanto para as crianças quanto para a educação formal na sua totalidade.

Contudo, voltando o olhar para as políticas locais, compreendemos que em muito ainda se necessita avançar para concretizar as condições efetivas de debate e de gestão democrática nas redes de ensino. Para tanto, é importante ressaltar que, embora o município de Florianópolis tenha afirmado e estabelecido, inclusive por normatização, a constituição de uma comissão (constituída por profissionais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental) para a ampliação do Ensino Fundamental, a Secretaria Municipal de Educação não declarou a participação dos profissionais de Educação Infantil na elaboração das diretrizes ou do currículo para o Ensino Fundamental de nove anos. Entretanto, as demais redes – Joinville, Blumenau, Palhoça, além de Rio Fortuna – afirmaram ter buscado a participação de profissionais da Educação Infantil para a discussão dessas diretrizes. Em Blumenau, os estudos e a sistematização foram coordenados por meio das diretorias de Ensino Fundamental e Educação Infantil, em parceria com os demais profissionais citados acima. Já em Palhoça, de acordo com o documento “Etapas de implantação do Ensino Fundamental de nove anos na rede pública municipal de ensino de Palhoça”, a Secretaria Municipal de Educação, por entender que a elaboração das diretrizes pedagógicas para a implantação do ensino de nove anos na rede é um processo, estabeleceu alguns critérios no que se refere à participação dos profissionais nesse trabalho. Dessa forma:

organizou-se um termo assumindo o compromisso de participar da elaboração, para professores efetivos que tivessem interesse em atuar em turmas do 1º ano, sendo que diretores e especialistas foram convocados haja vista, a responsabilidade que assumem na gestão este processo nas Unidades de Ensino e por último convidamos representantes dos professores da pré-escola – por entender que estes têm muito a contribuir neste processo, por atuarem até o momento com esta faixa etária (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALHOÇA, 2007, p. 9, grifos meus).

A indicação dos profissionais que participaram da construção da nova proposta curricular nas redes citadas ou das comissões de estudo para a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos é salutar. Em seu estudo sobre a unidade ou diversidade em torno da pré-escola e escola, Rocha (1991) acredita:

Na luta que os professores da escola e da pré-escola realizam no seu cotidiano escolar, buscando construir a UNIDADE entre estes espaços educacionais. Acredito também que a realização deste objetivo será tão mais historicamente necessário, quanto mais esta UNIDADE for entendida no

sentido de uma prática significativa para a superação da injustiça social e para a conquista da cidadania a que o povo brasileiro tem direito. Esta trajetória exigirá uma reapropriação do conhecimento do professor sobre seu próprio saber/fazer, no sentido de consolidar cada vez mais uma prática pedagógica que não só seja articulada à realidade concreta, mas que, sobretudo, situe seus sujeitos como os construtores de sua própria história (ROCHA, 1991, p. 141).

Dessa forma, reservar espaços para a participação dos professores e demais profissionais no processo de elaboração dessa política, bem como para a discussão e a expressão de ideias, opiniões e dificuldades durante o processo de implementação emerge como um elemento bastante significativo para toda a comunidade educacional, evidenciando um papel mais ativo por parte desses agentes diretamente envolvidos com as questões acerca do ensino–aprendizagem. Mainardes (2007, p. 123) lembra que a implementação de propostas de “cima-para-baixo” reforça a separação entre concepção e execução de políticas, “[...] bem como a idéia de que os professores são meros executores de planos e idéias de outros e despreparados para contribuir na construção de políticas”.

Alguns municípios afirmaram ter organizado uma articulação entre a pré-escola e o 1º ano do Ensino Fundamental para uma melhor adaptação das crianças na passagem de uma etapa da educação para outra. Dentre as redes que desenvolveram essas ações, fazem parte Florianópolis, Blumenau, Santo Amaro da Imperatriz e Rio Fortuna.

Florianópolis indica que foi realizado um “*período de adaptação e diagnóstico de aprendizagem das crianças*” (SME FLORIANÓPOLIS). Blumenau afirmou suas ações, mas não as explicitou. Santo Amaro da Imperatriz indicou ter operacionalizado por meio de “*capacitação continuada nos anos de 2005, 2006 e 2007*” (SME SANTO AMARO DA IMPERATRIZ). Em Rio Fortuna, ocorreu por meio de “*carga horária diferenciada, diferentes atividades e recreio ampliado*” (SME RIO FORTUNA). Podemos observar que, em muitos municípios pesquisados, essa preocupação não esteve presente. Além de ter sido reduzido o número de redes de ensino municipais que afirmaram ter adotado estratégias de articulação entre a pré-escola e o primeiro ano do Ensino Fundamental, consideram-se poucas também as ações por parte daqueles que afirmaram tê-las desenvolvido. Acolher de forma mais adequada a criança que ingressa no Ensino Fundamental e a busca de estratégias para esse acolhimento, sobretudo nesse momento de antecipação da escolarização obrigatória, são essenciais. Os desafios envolvendo os direitos das crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, de acordo com Kramer (2006), passam pelo trabalho pedagógico que favoreça a experiência com o conhecimento científico e com a cultura:

[...] entendida tanto na sua dimensão de produção nas relações sociais cotidianas e como produção historicamente acumulada, presente na literatura, na música, na dança, no teatro, no cinema, na produção artística, histórica e cultural que se encontra nos museus. Essa visão do pedagógico ajuda a pensar a creche e a escola em suas dimensões políticas, éticas e estéticas. A educação, uma prática social, inclui o conhecimento científico, a arte e a vida cotidiana (KRAMER, 2006, p. 19, grifos meus).

Portanto, muito ainda precisa ser discutido e dialogado por essas duas primeiras etapas da Educação Básica, pois inúmeros são os desafios para que as instituições de Educação Infantil e escolas de Ensino Fundamental atuem como instâncias de formação cultural, nas quais as crianças e os adolescentes de 0 a 14 anos possam efetivamente ser vistos como sujeitos de cultura e história. Esse objetivo da educação permanentemente desejado passa por várias ações políticas, administrativas e pedagógicas intra e extraescolar. Porém, não nos restam dúvidas de que a articulação necessária, no atual contexto de implantação do Ensino Fundamental de nove anos, permitirá:

Olhar a infância, do ponto de vista da formação por etapas da consciência e da personalidade humana madura, olhar o processo de humanização como processo de educação e olhar a escola da infância como o espaço do encontro de muitas crianças – de mesma e de diferentes idades –, e como o lugar da organização intencional por parte dos professores e professoras para a apropriação máxima, por cada criança, das máximas qualidades humanas formadas historicamente e socialmente, nos comprometem com uma oposição segura a todas as formas de aceleração artificial do desenvolvimento psíquico e com a necessidade de elaboração de um projeto pedagógico que amplie e enriqueça esse desenvolvimento (MELLO, 2007, p. 99).

Podemos afirmar que a discussão da infância, como categoria social e histórica, torna possível pensar a educação. As reflexões em torno da infância ampliam as possibilidades de os educadores concretizarem práticas e ações educativas que resultem de um olhar mais humano às especificidades das crianças. O contexto atual requer tempo de olhar com mais atenção a essas crianças, olhar suas culturas, suas experiências, seu contexto e histórias de vida.

O conhecimento profundo, dinâmico das crianças e dos professores da educação infantil – em diferentes contextos sociais, culturais e institucionais – possibilitaria enfrentar (e evitar) a dicotomia forte entre educação infantil e ensino fundamental, ou melhor, entre crianças e alunos! Eles e elas são sujeitos sociais, estão inseridos na cultura e têm o direito à brincadeira e a experiências culturais, como a literatura, o cinema, os museus, a pintura, a arte em geral (KRAMER, 2003, p. 81).

A categoria “infância” constitui-se, portanto, o elemento comum entre Educação Infantil e Ensino Fundamental. Dessa forma, seu conhecimento profundo evitaria dicotomias entre uma etapa e outra, proporcionando um estreitamento dos vínculos entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, bem como um melhor e maior acolhimento das crianças que agora mais cedo passam a frequentar as escolas de Ensino Fundamental.

Todavia, se essa devida articulação foi intimamente organizada por poucas redes municipais catarinenses pesquisadas, questionamos como as crianças de seis anos foram sendo inseridas nas classes do primeiro ano do Ensino Fundamental. As propostas pedagógicas para essas classes têm buscado o desenvolvimento das crianças, de modo a amplificar as suas experiências e práticas socioculturais? Campos, Campos e Rocha (2007) alertam que:

sem as condições efetivas de debate e de gestão democrática dos sistemas de ensino e das unidades escolares, a inclusão da classe dos seis anos pode representar uma medida administrativa de deslocamento de uma classe de idade entre níveis educacionais. Nesse caso, corre-se o risco de, em termos educativos, termos uma simples adaptação da classe dos seis anos à lógica das primeiras séries, ou, serem estas um tipo híbrido, em que são conservados elementos das práticas pedagógicas da educação infantil associados a forma escolar de socialização (CAMPOS; CAMPOS; ROCHA, 2007, p. 10).

Diante da diversidade de propostas pedagógicas adotadas pelos municípios pesquisados e consolidadas nas classes de primeiro ano do Ensino Fundamental ampliado (já abordadas no capítulo anterior) e das incipientes formas de articulação com a Educação Infantil, ainda nos interessa saber sobre as garantias de retenção ou não advindas por meio dos processos de avaliação.

3.5.4 A avaliação no primeiro ano do Ensino Fundamental de nove anos: tem caráter de retenção?

Uma das preocupações dos educadores e pesquisadores da área com relação à inclusão dos alunos de seis anos relaciona-se com a exclusão/fracasso escolar precoce. Essa questão encontra-se intrinsecamente ligada com a avaliação. Dessa forma, este é considerado um item

importante para verificar como foi abordado nas normativas dos municípios. Com maior frequência, os quatro municípios que normatizaram essa categoria apontam para uma avaliação diagnóstica, contínua e formativa. A Resolução do município de Florianópolis, em seu art. 8º, ilustra essa afirmativa:

A avaliação do processo educativo deve ser contínua, diagnóstica, formativa e baseada em objetivos educacionais definidos, de forma a orientar a organização da prática educativa em função das necessidades de aprendizagem e desenvolvimento das crianças e adolescentes (CME, Resolução 01, 2006).

Além disso, dois municípios, Joinville e Indaial, realizam referências à importância dos registros. Indaial especifica, por meio de sua normatização, que:

A avaliação ficará baseada nos critérios já estabelecidos na LDB, art. 24, Inciso V. Quanto aos registros burocráticos, adotar-se-á o parecer descritivo elaborado e entregue aos pais ao final de cada bimestre ao longo do ano letivo (CME, Parecer 006, 2006).

O artigo 13, da Portaria nº 062/2008, de Joinville estabelece que:

A avaliação nas classes do 1º ano será realizada a partir da observação diária e de registros periódicos dos avanços, descobertas, hipóteses em construção pelas crianças. [...] Ao final de cada bimestre, levando em consideração a potencialidade de cada criança, serão atribuídas notas em cada disciplina (SME de Joinville, Portaria 062, 2008, grifos meus).

Embora os dois municípios apontem para a relevância dos registros, diferenças ente um e outro merecem ser destacadas. No primeiro, essa orientação se aplica a todo o Ensino Fundamental, já em Joinville essa metodologia se restringe às classes de 1º ano.

As normatizações dos municípios que trataram da avaliação têm se adequado à orientação do MEC, sobretudo por considerarem-na processual, diagnóstica e contínua. Contudo, ainda se apresenta de forma vaga como essa avaliação será realizada. As normativas indicam para metodologia, de um modo bastante amplo, correndo-se o risco de as práticas de avaliação desenvolvidas na escola irem se constituindo em práticas de exclusão. Sobre essa questão, ao tratar das práticas e do caráter político da avaliação, Paz (2005) explicita que a avaliação se constituiu como uma atividade que está a serviço de um determinado projeto político-pedagógico de educação e sociedade; a avaliação não é uma atividade neutra, é uma ação que se coloca como necessária em qualquer ação educativa, porém está presente nessa

atividade, implícita ou explicitamente, uma concepção de criança, infância, desenvolvimento de educação e sociedade. Dessa forma, corrobora-se com a ideia da autora de que avaliar pode constituir-se num exercício de poder autoritário, o poder de julgar. Ao contrário, pode constituir-se em um processo em que avaliador e avaliado buscam e sofrem uma mudança qualitativa, daí o seu caráter político.

É importante ressaltar a preocupação diante da possibilidade de os altos índices de reprovação, já constatados no Brasil no início da escolarização obrigatória, não apenas permanecerem como também se intensificarem, o que se revela como ainda mais grave pelo fato de que as crianças poderão ser reprovadas em idade ainda mais precoce.

Em 2008, o MEC, por meio do Parecer CNE/CEB nº 04/2008, manifestou algumas considerações e preocupações diante dessa situação, julgando, portanto, a necessidade de reafirmar alguns princípios e normas referentes à inadequação de procedimentos metodológicos recomendados para a faixa etária dos seis aos oito anos.

9 – A **avaliação**, tanto no **primeiro ano** do Ensino Fundamental, com as crianças de seis anos de idade, quanto no **segundo e no terceiro ano**, com as crianças de sete e oito anos de idade, tem de observar alguns **princípios essenciais**:

9.1 – A **avaliação** tem de assumir forma **processual, participativa, formativa, cumulativa e diagnóstica e, portanto, redimensionadora da ação pedagógica**;

9.2 – A avaliação nesses três anos iniciais **não** pode repetir a prática tradicional limitada a avaliar apenas os **resultados finais** traduzidos em **notas ou conceitos**;

9.3 – A avaliação, nesse bloco ou ciclo, **não** pode ser adotada como mera **verificação de conhecimentos** visando ao **caráter classificatório**;

9.4 – É indispensável a **elaboração de instrumentos e procedimentos de observação**, de **acompanhamento contínuo**, de **registro** e de **reflexão permanente** sobre o processo de ensino e de aprendizagem;

9.5 – A **avaliação**, nesse período, constituir-se-á, também, em um momento necessário à **construção de conhecimentos** pelas crianças no processo de **alfabetização** (MEC/CNE/CEB, 2008, p. 2, grifos no original).

Apenas Joinville mencionou a questão das notas bimestrais. Parece que o entendimento é de que essas classes – das crianças de seis anos – enquadram-se no regimento das escolas e das normas que orientam o Ensino Fundamental em todas as séries, motivo pelo qual a avaliação qualitativa deve ser consubstanciada em uma avaliação quantitativa expressa, portanto, em uma média bimestral. Fernandes e Freitas (2006, p. 128) lembram que, para o senso comum, avaliar aparece como sinônimo de medida, de atribuição de um valor em forma de nota ou conceito. Porém, os professores devem, contudo, ter o compromisso de ir além do senso comum e não confundir avaliar com medir. “Avaliar é um processo onde realizar

provas, testes, atribuir notas ou conceitos, são apenas parte do todo”. Entende-se, sobremaneira, que a perspectiva de avaliação classificatória e seletiva, muitas vezes, torna-se um fator de exclusão escolar. Essa lógica torna-se ainda mais severa às crianças hoje, com a implantação do Ensino Fundamental de nove anos, pertencentes às classes do primeiro ano, pois a avaliação prevista para a etapa da qual essas crianças antes faziam parte constituía-se em um processo contínuo e abrangente que considerava a criança em sua integralidade.⁴⁵ No que diz respeito às orientações para a avaliação mediante a inclusão da criança de seis anos de idade no Ensino Fundamental ampliado, Leal, Albuquerque e Morais apontam ser necessário:

[...] definir um perfil de saída de cada etapa de ensino e assegurar esforços para compreender os processos de construção de conhecimentos das crianças e adolescentes. Essa complexa tarefa pressupõe uma atitude permanente de observação e registro. Sim, independentemente dos instrumentos utilizados, a avaliação (quando não se limita a produzir notas ou conceitos para fins de aprovação-reprovação ou certificação de estudos) constitui sempre processo contínuo de observação dos avanços, das descobertas, das hipóteses em construção e das dificuldades demonstradas pelos meninos e meninas na escola (LEAL; ALBUQUERQUE; MORAIS, 2006, p. 102).

A orientação para o emprego de instrumentos variados às práticas avaliativas tem sido fortemente reiterada por documentos normativos e orientadores dedicados à implantação do Ensino Fundamental de nove anos. Essa ressalva tem sido enfatizada por viabilizar maior número e variedade de informações sobre os percursos de aprendizagens. No entanto, muitos autores afirmam (FREITAS, 2003; HOFFMANN, 2001; LUCKESI, 2001) que, tradicionalmente, sistemas e escolas ainda têm adotado provas individuais ou periódicas, senão como os únicos, como os principais instrumentos de verificação do aprendizado dos alunos. A menção às notas bimestrais da rede municipal de Joinville sinaliza a perpetuação desse viés, incluindo agora as crianças de seis anos.

Os demais municípios, cujos documentos de normatização trataram dessa questão, nada explicitam com relação à formalização da avaliação ou com relação a outros aspectos, como o apoio às crianças que não acompanharem etc.

Com exceção da Rede Municipal de Florianópolis, que estabeleceu, por meio da publicação da Portaria nº 121/2008 (§1º do artigo 1º), não haver “retenção das crianças e ou adolescentes que freqüentaram regularmente o 1º ano e a 2º ano do BIA e a 3ª série do Ensino Fundamental no ano de 2008” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE

⁴⁵ Conforme o Art. 31 da LDBEN nº 9.394/96, na Educação Infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção mesmo para o acesso ao Ensino Fundamental.

FLORIANÓPOLIS, 2008), os demais municípios não explicitaram em suas normativas a não retenção no primeiro ano do Ensino Fundamental de nove anos. Parece-nos que a ausência de uma normatização específica de avaliação para as classes de seis anos pode resultar em problemas e/ou dificuldades de ordem legal, em aspectos como transferência entre escolas de redes ou municípios diferentes. Também deixa sem indicações legais a questão da retenção e/ou reprovação de crianças no primeiro ano. Entendemos que, pelo fato de a classe de seis anos não ter caráter de retenção, isso deveria ser objeto de uma normativa explícita ou deveria estar previsto nesta, considerando que esse aspecto diferencia do restante do Ensino Fundamental.

Observamos que, embora o caráter de retenção não tenha sido apresentado nas normatizações dos citados municípios, as SMEs, quando solicitadas a informar sobre os procedimentos adotados no tocante a essa problemática, assim se manifestaram: as redes de Tubarão, Bom Retiro e Rio Fortuna informaram que a avaliação nas turmas de 1º ano têm caráter de retenção. Tubarão afirma que em alguns casos específicos ainda há reprovação.

Em Bom Retiro, a SME explica que essa situação ocorre da seguinte forma: “*a retenção ocorrerá nos casos em que a criança não tenha o mínimo de aproveitamento para a aprovação, conforme orientação da nossa GERED*” (SME BOM RETIRO). O processo de reprovação das crianças de 6 ou 7 anos em Rio Fortuna tem acontecido de acordo com a secretaria:

Parcialmente, os casos de retenção/reprovação são parecidos aos que já aconteciam na pré-escola, se avalia as condições da criança quanto ao seu letramento e processo de alfabetização e as possibilidades de sucesso nas séries seguintes, sendo uma decisão de conselho de classe com a avaliação dos pais (SME RIO FORTUNA).

Os demais municípios, Blumenau, Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz, informaram que a avaliação da aprendizagem das crianças do 1º para o 2º ano não terá objetivo de retenção.

Diante das afirmações referentes à avaliação da aprendizagem dos educandos, nos municípios pesquisados, é relevante destacarmos novamente as afirmações advindas por muitas redes pesquisadas a respeito dos projetos político-pedagógicos. Consideramos um óbice o fato de as escolas não terem reelaborado os seus projetos junto à ampliação do Ensino Fundamental. Entendemos que a avaliação da aprendizagem dos educandos passa pela necessária avaliação da instituição, guiada, sobretudo, por um projeto político-pedagógico

coletivo que deve expressar, por sua vez, as concepções de educação, infância, criança e sociedade por parte de todos os envolvidos no processo educativo.

Dessa forma, consideramos preocupantes as experiências de retenção das crianças de 1º ano do Ensino Fundamental, afirmadas por essas três redes pesquisadas. Anterior à Lei nº 11.274/06, as crianças dessa faixa etária eram amparadas pela LDBEN nº 9.394/96, com direitos em idade pré-escolar, a uma educação que garantia o seu desenvolvimento integral em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Portanto, quanto a esse desenvolvimento integral, devemos ter presente que a criança precisa ser considerada em suas diferentes formas de manifestação, bem como em suas diversas formas de aprender a realidade. Quanto menor é a criança, maiores são suas necessidades de aprendizagem e desenvolvimento, certamente não será a sua retenção no 1º ano, em que adentra no mundo escolar, que irá melhor sanar essa situação. Essa prática constitui-se em contradição, sobretudo por aqueles que proclamam com a ampliação do Ensino Fundamental assegurar um tempo mais longo de convívio escolar, com maiores oportunidades de aprendizagem, garantindo o desenvolvimento das crianças nos seus diferentes aspectos.

3.5.5 Algumas reflexões sobre os efeitos da implementação do Ensino Fundamental de nove anos na Educação Infantil...

À luz dessas considerações acerca dos aspectos administrativos e pedagógicos para a implantação do Ensino Fundamental ampliado, procuramos demonstrar como as estratégias diversas, adotadas pelos municípios para a implementação, influenciaram na primeira etapa da Educação Básica das redes de ensino municipais investigadas. As redes de grande porte, por concentrarem as maiores demandas, ofereceram vários elementos para que melhor e com mais profundidade fosse possível abordar a questão.

Considerando os municípios investigados, podemos afirmar que, inicialmente, a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos não vem aumentando as vagas para as crianças de 4 e 5 anos; diferentemente do que se desejava, a promessa não está sendo cumprida. Em alguns casos, ao contrário de ampliar, optou-se por antecipar a inserção de crianças com menos de seis anos no Ensino Fundamental, as quais, até então, têm seu direito de atendimento amparado por lei na Educação Infantil.

As declarações das redes de ensino confirmam poucas ações que propiciem uma devida articulação entre as duas etapas, a Educação Infantil não participou das propostas pedagógicas, salvo raras exceções, sinalizando que se precisa aprofundar o debate e o diálogo entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, hoje unidos mais do que nunca pela categoria “infância”. Evidenciamos ainda que investimentos na formação inicial e continuada de professores nesse contexto de mudanças tornam-se mais que necessários. Nessa seara, as classes de primeiro ano do Ensino Fundamental, responsáveis pela acolhida das crianças de seis anos, apresentam-se como “híbridas” – não são classes de Educação Infantil, mas também não são classes do Ensino Fundamental. Parecem assumir um caráter de “adaptação”, trazendo sérias implicações às crianças de seis anos que hoje se encontram no Ensino Fundamental ampliado, mas que antes frequentavam a pré-escola da Educação Infantil. E, por fim, diante do balanço geral desses efeitos, constatamos que, perante a avaliação da aprendizagem dos educandos, não há garantias de não retenção no primeiro ano.

Em que pesem todas as possibilidades e avanços originados a partir da Lei nº 11.274/06, constituindo-se em um instrumento legítimo às crianças de seis anos que dá a oportunidade de usufruir do direito de frequentar mais cedo a escola, podemos afirmar que a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos nos municípios pesquisados evidencia a permanência da focalização no Ensino Fundamental. As políticas locais voltadas para a educação das crianças de zero a seis anos revelam ainda inúmeros os desafios a serem enfrentados, tanto no que diz respeito à garantia dos direitos, pois muitas ainda esperam literalmente na fila uma resposta do poder público sobre a possibilidade de serem cuidadas e educadas, quanto ao alcance da qualidade dos serviços ofertados. Enfim, privatização, escolarização precoce e redução do atendimento são as tendências que vêm compondo o quadro crítico e atual da Educação Infantil nacional e local.

Durante a história da educação brasileira, muitas medidas e políticas foram tomadas com vistas a diminuir o fracasso escolar, esperamos, contudo, que essa nova política se concretize como um meio para melhorar a formação básica das crianças e superar as mazelas da educação no Brasil que persistem por longa data. Porém, para isso, concordamos com Kramer (2003) que em condições precárias não se educa nem se cuida. Dotação orçamentária e condições concretas de ação pedagógica e de trabalho constituem-se fundamental para assegurar a democratização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental de qualidade para todas as crianças e adolescentes para os quais se destina essa nova política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizar uma pesquisa envolvendo um tema tão polêmico e atual é certamente um imenso desafio. Ao longo deste estudo procuramos evidenciar por meio de um olhar cuidadoso as potencialidades e também os riscos advindos por essa nova política que amplia o Ensino Fundamental nas escolas brasileiras.

As inúmeras problematizações aqui aprofundadas propiciaram uma enorme oportunidade de conhecer um pouco mais sobre as mudanças educacionais e os desafios que muitas redes de ensino que já implementaram ou irão implementar o Ensino Fundamental de nove anos terão necessariamente de enfrentar.

Com base no aporte teórico-metodológico adotado nesta investigação, constatamos que, embora implementada apenas em 2006, a ampliação do Ensino Fundamental é tributária da reforma educacional brasileira da década de 1990. Identificamos, diante desse cenário, o contexto de influência, onde, portanto, é iniciada e construída a política que amplia o Ensino Fundamental para nove anos. A indução foi dada por meio de acordos firmados pelos governos brasileiros com os organismos multilaterais e a política de financiamento adotada – FUNDEF –, reforçando a importância estratégica atribuída ao Ensino Fundamental.

Para tanto, essa realidade não fez da inclusão das crianças de seis anos de idade uma novidade, pois o condicionamento de recursos ao número de matrículas levou muitos municípios, antes mesmo da edição da Lei nº 11.274/06, a matricular crianças de seis anos na primeira série, sem, contudo, garantir-lhes mais um ano de escolaridade. Essa otimização e a racionalidade no modelo de financiamento do Ensino Fundamental fizeram com que as demais etapas da Educação Básica ficassem relegadas a iniciativas tópicas.

O acúmulo de estudos e discussões no tocante à municipalização do Ensino Fundamental e da Educação Infantil revelou que nem sempre esses processos de “descentralização” das responsabilidades quanto ao atendimento das políticas sociais têm considerado os limites e as possibilidades de os municípios assumirem determinados serviços, sinalizando para uma urgente reforma tributária.

Sob essa perspectiva, a compreensão dessa política como o produto de um conjunto de influências e interdependências, uma combinação de lógicas globais, distantes e locais, também pode ser identificada pela amostra dos sistemas educacionais de alguns países que

compõem o Mercosul, confirmando a ideia de Dale (2004) de uma agenda globalmente estruturada para a educação.

Diante das análises procedidas a respeito da implantação do Ensino Fundamental de nove anos no Brasil, compreendemos que a ampliação da escolarização obrigatória já na década de 1970 foi influenciada internacionalmente por meio dos acordos MEC/USAID, contudo, verificamos uma focalização por parte dessas agências na reformulação do ensino de 1º grau em relação às demais etapas da Educação Básica. O panorama de mudanças concernentes à escolarização obrigatória naquele período lamentavelmente privilegiou um enfoque quantitativo, desconsiderando aspectos importantes para afiançar a qualidade do ensino. Esse recorte histórico envolvendo o tema em questão alerta para que atualmente a ampliação do Ensino Fundamental não se converta em mera ação administrativa, na qual os aspectos quantitativos sejam irracionalizadamente priorizados em torno dos qualitativos.

No contexto de redemocratização do país e anterior à LDBEN nº 9.394/96, com a organização da escola em ciclos no Brasil considerada uma “proposta pedagógica diferenciada”, algumas redes escolares já vinham incorporando as crianças de seis anos no Ensino Fundamental, contudo, poucas conformavam um Ensino Fundamental de nove anos. Sobre o assunto, contatamos ainda que as escolas em ciclos, no decorrer do tempo, tornaram-se uma marca registrada do Partido dos Trabalhadores com o objetivo maior de construir um projeto alternativo de educação. Em Santa Catarina, isso pôde ser confirmado por meio da gestão “petista” municipal de Blumenau (1996-2004), Chapecó (1996-2004) e Indaial (2000-2008), que implantaram essa política, configurando inclusive o Ensino Fundamental de nove anos.

Os textos políticos que representaram a política que amplia o Ensino Fundamental, leis oficiais, pronunciamentos e demais comentários formais ou informais, apontados neste estudo, demonstraram que são resultado de disputas e acordos. Essa constatação tanto foi pertinente para as mudanças políticas no Ensino Fundamental quanto na Educação Infantil, que, com a antecipação da idade de ingresso das crianças para seis anos, teve a sua organização reconfigurada. Para esta última etapa, diferente do Ensino Fundamental, a história evidencia que a integração das instituições de Educação Infantil ao sistema educacional não foi acompanhada de correspondente dotação orçamentária, comprometendo a qualidade e a sua devida expansão. Acompanhando os rumos da política, a manutenção desse panorama aliada à ênfase no fortalecimento de parcerias com órgãos governamentais e **não governamentais**, seguimos para o “encolhimento” da Educação Infantil pública e de qualidade. Também merece destaque a ênfase observada na educação das crianças mais

próximas da escolarização obrigatória, tendencialmente tem sido priorizada a matrícula das "mais velhas para as mais novas", até se chegar às recém-nascidas, evidenciando uma dicotomia no atendimento entre creches e pré-escolas.

Diante das análises que procedemos, reconhecemos e afirmamos que professores, pais, estudantes e sociedade precisam tornar-se, como lembra Mainardes (2007), "produtores" de políticas, deixando de ser meros consumidores, buscando colocar em prática acordos e oportunidades que darão vida à democracia.

A abordagem ao ciclo de políticas, proposto por Ball (apud MAINARDES, 2007), possibilitou-nos de forma mais segura analisar as diferentes facetas e arenas presentes na implantação do Ensino Fundamental. Identificamos que o campo da política educacional é, ao mesmo tempo, processo e produto, permitindo ser contestado e modificado no contexto da prática. O estudo realizado em alguns municípios catarinenses de grande, médio e pequeno porte confirmou essa ideia, demonstrando que as políticas são interpretadas de forma diferente, uma vez que as histórias, as experiências, os valores e os propósitos concernentes a cada uma dessas cidades são diversos.

Da mesma forma, apesar de a Lei nº 11.274/06 determinar o prazo de 2010 para a ampliação do Ensino Fundamental, observamos com fundamento no Censo Escolar que quase metade das matrículas ainda está no Ensino Fundamental de oito anos, revelando diferenças expressivas entre as políticas locais de estados e municípios. Em todo o território brasileiro, 48,17% das matrículas estão em escolas e redes que ainda não ampliaram o Ensino Fundamental para nove anos. Entretanto, em algumas regiões do Brasil, destaque para a região Sul, esse número é extremamente acentuado. Em Santa Catarina verificamos que esse quadro ainda é mais crítico, tendo em vista que o dado percentual de 35,91%, do ano de 2008, evidencia que, ao mesmo tempo que estamos na metade do prazo para a implantação, muito falta para a concretização da meta de 100% de alunos no Ensino Fundamental ampliado até o ano de 2010, conforme a legislação atinente. Esse fato desvela os inúmeros desafios a serem superados por essa nova política.

O descompasso entre a Legislação Federal e a situação no estado de Santa Catarina apontam para os riscos de essa situação resultar na implementação aligeirada do Ensino Fundamental de nove anos, que exige dos sistemas uma série de ações político-pedagógicas e administrativas consistentes e objetivas. Cumpre-nos observar que a política nacional e a produção legislativa, no que tange às mudanças no Ensino Fundamental, têm apresentado falta de clareza quanto à definição das duas primeiras etapas da Educação Básica, dificultando todo o processo de implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Ressaltamos que existem incongruências legislativas que precisam ser corrigidas, a começar pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que necessariamente deve estar em consonância com o art. 208, inciso IV da Constituição da República Federativa do Brasil, que define a Educação Infantil às crianças de até cinco anos. Compreendemos ainda que a ausência de novas diretrizes curriculares nacionais específicas, tanto para o Ensino Fundamental de nove anos quanto para a Educação Infantil, também pode ter contribuído para o desencadeamento do processo apresentado.

Embora todos os municípios de Santa Catarina pesquisados já tivessem iniciado a implementação do Ensino Fundamental de nove anos, observamos diferenças no tempo de preparação e adequação das redes de ensino à implementação desse novo processo. Notamos que a adesão ao Ensino Fundamental de nove anos é significativa por boa parte dos municípios no ano de 2007, já em 2008 o número de municípios que o adota é menor, refletindo nos percentuais de crescimento de matrículas apresentados no estado. Dentre esses municípios, Indaial, Blumenau e Rio Fortuna destacaram-se como as primeiras redes de ensino a aderir a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos.

A pesquisa de campo também confirmou que, embora a implementação do Ensino Fundamental de nove anos venha ocorrendo desde 2006, o ingresso de crianças de seis anos no Ensino Fundamental já ocorria em muitas escolas. Dos nove municípios que pesquisamos, sete responderam positivamente a essa questão, comprovando que também no âmbito local essa realidade não se caracteriza como uma novidade.

No percurso deste estudo, inferimos, ainda, que tanto o porte dos municípios quanto o tempo de implantação influenciaram no número de matrículas atualmente efetivadas. A partir do confronto entre a “produção da política” (o conteúdo dos documentos) e a “política efetivada” (os dados respondidos nos questionários), verificamos uma diversidade na natureza dos documentos normativos disponibilizados pelas redes pesquisadas. Essa diversidade se expressa desde a “instância produtora” das normativas (nem todos foram normatizados pelos Conselhos Municipais de Educação) até a reorganização curricular do Ensino Fundamental, ou seja na sua unicidade. Ainda que no seu interior esses documentos explicitassem normas para a implementação, o que observamos nos títulos foram indicações/orientações para aspectos específicos, e não para a reorganização curricular dessa etapa da Educação Básica, do 1º ao 9º ano.

Todos os municípios procuraram organizar essa etapa da Educação Básica em conformidade com a Resolução CNE/CEB nº 3/05, com exceção de um município, que apresentou encaminhamento contrário à orientação dessa normatização nacional.

Das ações que os municípios adotaram para implementar e efetivar condições adequadas ao funcionamento do Ensino Fundamental de nove anos, constatamos que aquela mais utilizada se refere à adequação de mobiliário e compra de brinquedos e de outros objetos **para as classes de seis anos**. Da mesma forma, observamos, no tocante à reorganização curricular das redes de ensino, que as atenções foram voltadas para o 1º ano do novo regime, reservando pouca ênfase para o Ensino Fundamental em sua totalidade, evidenciando uma forte tendência de ações focalizadas para essa classe.

Verificamos que muitos são os desafios em torno da devida infraestrutura a ser organizada para a ampliação do Ensino Fundamental nas respectivas redes pesquisadas. Como mostramos, apenas um município declarou construir novas salas, a quase totalidade reorganizou espaços já existentes. Os investimentos, no tocante à infraestrutura, caminham até o presente momento a passos lentos; entendemos que essa questão passa tanto pela necessidade de recursos como também por um planejamento no âmbito das secretarias municipais de ensino, que, dentro do prazo estabelecido como limite para o atendimento da lei, devem garantir as condições necessárias ao seu cumprimento. Assim, a infraestrutura, bem como a organização dos espaços e tempos escolares deveriam estar contempladas de forma mais intensa, tendo em vista que elas necessitam ser totalmente revistas pelos sistemas nessa fase de implementação.

Quanto à reelaboração dos PPPs, duas redes municipais destacaram-se nesse processo, incluindo a quase totalidade de suas escolas, informando também que já concluíram sua proposta pedagógica para o Ensino Fundamental de nove anos, propostas essas que contemplaram o Ensino Fundamental em sua totalidade, e não apenas a classe de seis anos.

Dentre as dificuldades e mudanças emergentes a partir da ampliação do Ensino Fundamental, é importante destacar que os quesitos infraestrutura, proposta pedagógica e formação de professores foram os mais apontados pelas redes municipais durante o processo de implementação, exigindo a devida atenção dos gestores educacionais no tocante a esses aspectos. Outra questão importante e também problematizada diz respeito à formação de professores, priorizar as políticas de formação dos profissionais de educação e valorizar essa formação é, sobretudo nesta fase de transição do Ensino Fundamental de oito para nove anos, essencial. Compreendemos que a responsabilidade pelo sucesso das mudanças na Educação Básica passa por uma remuneração condigna a esses profissionais, formação, acompanhamento do trabalho, infraestrutura, entre outros. Conforme nos indicou Kramer (2006), esse cenário político apresenta na formação de professores um dos mais importantes desafios para a atuação das políticas educacionais.

Em que pesem todas as possibilidades e avanços em torno das motivações da lei que instituiu o Ensino Fundamental de nove anos, no contexto da prática, observamos que, se por um lado, há municípios envidando esforços e buscando formas adequadas para a implementação, por outro, muitos são os desafios, tanto administrativos quanto pedagógicos, na perspectiva de aumentar e qualificar as oportunidades de aprendizagem proclamadas pela nova política.

Os diferentes processos de sua apropriação pelas redes municipais de ensino evidenciaram seus efeitos para a Educação Infantil. Nesse sentido, o conjunto de documentos nacionais, regionais e locais, além das declarações tecidas pelo questionário, auxiliaram enormemente essa empreitada, instrumentalizando-nos para as análises das repercussões na interação com as políticas de Educação Infantil. Dentre seus efeitos apontamos neste estudo: a ampliação pouco significativa das vagas tanto para as crianças de 4 a 5 anos como para as de 0 a 3 anos; a escolarização precoce das crianças, com a inclusão daquelas ainda com cinco anos de idade; a incipiente articulação entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental; e a ausência de garantias do caráter de não retenção às crianças matriculadas nas classes de primeiro ano do Ensino Fundamental.

Com a implementação do Ensino Fundamental de nove anos, por meio da inclusão da criança de seis anos, pretendia-se ampliar as vagas na Educação Infantil, posto que a diminuição da demanda para essa etapa educacional ampliaria as possibilidades de matrículas para crianças de 4 e 5 anos. Constatamos, por meio deste estudo, que infelizmente essa promessa não foi cumprida, pois os índices de matrículas apresentados entre os anos de 2007 e 2008, em Santa Catarina, revelaram um aumento pouco significativo para a creche, bem como para a pré-escola e para as crianças da faixa etária de 0 a 3 anos, evidenciando os riscos de a implementação do Ensino Fundamental de nove anos estar se convertendo apenas em deslocamento de matrículas da Educação Infantil para o Ensino Fundamental.

Ao verificarmos quem tem acesso e a que tipo de atendimento, constatamos que todos os municípios de grande, médio e um de pequeno porte possuem instituições de Educação Infantil conveniadas com o poder público. As formas de conveniamento passam pelo caráter filantrópico, domiciliar, comunitário, indicando também ser esta uma das formas utilizadas por essas redes para ampliarem as vagas na Educação Infantil, refletindo, inclusive, nos dados do Censo Escolar.

No tocante à matrícula das crianças com cinco anos no Ensino Fundamental, observamos que no estado do Paraná essa prática tem ocorrido compulsoriamente para toda a rede de ensino pública e privada, mediante orientação do Conselho Estadual de Educação. Em

Santa Catarina, de forma diversa, segundo o Conselho Estadual de Educação, essa possibilidade também existe, porém deve em cada caso ser avaliada a conveniência pedagógica. Sobre essa prática, alertamos para os riscos de uma escolarização precoce, sobretudo, para as redes que ampliaram o Ensino Fundamental para nove anos e não adotaram as medidas necessárias, as quais envolvem ações administrativas e pedagógicas para a reestruturação da Educação Básica.

Cumpramos aqui reafirmar que a constituição dessa alternativa às crianças menores configura-se em tema complexo, polêmico e carente de amplo debate. Hoje não só tem estado presente a garantia das crianças dessa faixa etária nas instituições de Educação Infantil, como se tem lutado para que seus direitos sejam na realidade totalmente efetivados. Seu atendimento em outra etapa de ensino representa perdas e retrocesso para a Educação Infantil e, acima de tudo, para as crianças que fora dessa etapa se encontram distanciadas da busca em favor do cumprimento do que determina a legislação.

Outra comprovação relevante incide sobre a necessária e relevante articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, acreditamos que a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos poderá favorecer essa discussão. Embora somente as redes de grande e uma de médio porte tenham se destacado na organização de estratégias para essa articulação, aposta-se na emergência da categoria “infância” constituindo-se como o elemento comum entre Educação Infantil e Ensino Fundamental. Acreditamos que o seu conhecimento profundo evitaria dicotomias entre uma etapa e outra, proporcionando um estreitamento dos vínculos entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, bem como um melhor e maior acolhimento das crianças que agora mais cedo passam a frequentar as escolas.

A avaliação do ensino–aprendizagem das crianças de seis anos incorporadas no novo Ensino Fundamental, mais do que nunca, torna-se motivo de preocupação, embora se verificou ser incisiva por documentos normativos e orientadores a orientação para o emprego de instrumentos variados às práticas avaliativas; somente um município estabeleceu por meio de portaria **não haver retenção das crianças e/u adolescentes que frequentaram regularmente o 1º ano do Ensino Fundamental**. Os demais municípios não explicitaram em suas normativas a não retenção no primeiro ano do Ensino Fundamental de nove anos. Parece-nos que a ausência de uma normatização específica de avaliação para as classes de seis anos pode resultar em problemas e/ou dificuldades de ordem legal, em aspectos como transferência entre escolas de redes ou municípios diferentes. Consideramos preocupantes as experiências de retenção das crianças de 1º ano do Ensino Fundamental, afirmadas por essas três redes pesquisadas. Indubitavelmente, o caráter de não retenção deveria ser objeto de uma normativa

explícita ou deveria estar previsto nas analisadas. Perante esse quadro, seguem os riscos de os altos índices de reprovação, já constatados no Brasil no início da escolarização obrigatória, não apenas permanecerem como também se intensificarem. Esperamos, contudo, que esse novo Ensino Fundamental contribua para a reversão desse cenário, assegurando esforços para compreender e ampliar os conhecimentos das crianças e dos adolescentes que agora têm seu tempo na escola ampliado.

Ampliar o entendimento das questões legais envolvendo o Ensino Fundamental de nove anos e seus efeitos para a Educação Infantil tornou-se, em muitos momentos, tarefa difícil pela complexidade que essa mudança envolve com a reestruturação da Educação Básica. Maior ainda se tornou o desafio de compreender esse processo para essas duas etapas que se constituem por origens e histórias diversas e finalidades educativas delimitadas. A influência dessa política, sua produção, prática e seus efeitos confirmam que infelizmente se mantém uma focalização no Ensino Fundamental e que ainda convivemos com a promessa de “uma educação para todos”. As disputas e os embates envolvendo arenas, lugares e grupos de interesse ainda não têm sido suficientes a ponto de universalizar por completo no Brasil a Educação Básica. Lamentavelmente, por mais que se constitua como medida de justiça social, assegurando às crianças um tempo mais longo de convívio escolar, o Ensino Fundamental de nove anos é uma política focalizada que guarda potencialidades, mas também pode contemplar efeitos não desejáveis, especialmente às crianças que acessam, se encontram na lista de espera ou, de modo mais perverso, não acessam a primeira etapa da Educação Básica. Compreender de forma aprofundada as questões que envolvem essa nova política é o primeiro passo para que a busca da justiça social proclamada por essa política se amplie às políticas das demais etapas e, por que não, dos níveis da educação brasileira dos quais nossas crianças, jovens e adultos não podem prescindir.

A partir do fenômeno investigado na presente pesquisa, determinados aspectos tiveram a análise priorizada, outros foram identificados, porém preteridos aguardam novas pesquisas que os apreciem. Entendemos que, por se tratar de assunto recente no Brasil, o Ensino Fundamental de nove anos merece ser investigado nas escolas e nas salas de aula. Como tem sido implementado pelos professores? Quais os problemas e as dificuldades que emergem nesse âmbito? Quais os elementos novos que estão sendo desenvolvidos na prática pedagógica junto às crianças e aos adolescentes nesse período de mudanças na Educação Básica? Além desses questionamentos, apontamos reiteradamente para a necessidade de debates e estudos em torno da articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental a fim

de que possamos, como já dizia Kramer (2006), pensar a creche e a escola em suas dimensões políticas, éticas e estéticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 841-858, 2005.

ABRAMOWICZ, A. Educação infantil e a escola fundamental de 9 anos. **Olhar de professor**, Ponta Grossa, n. 9, p. 317-325, 2006.

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação e sociedade**, Campinas-SP, v. 23, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

ALAVARSE, O. M. Ciclos: a escola em (como) questão. Trabalho apresentado no GT - Estado e Política Educacional. In: 26º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2003, Poços de Caldas. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 15 dez. 2008.

ANPED. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Parecer da ANPED sobre o documento Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 7, p. 89-96, jan./abr. 1998.

ARELARO, L. R. G. Para onde vai a educação infantil no Brasil? Algumas considerações face à nova LDB e à Emenda Constitucional 14/96. In: MACHADO, M. L. (Org.). **A Educação infantil em tempos de LDB**. São Paulo: FCC/DPE, 2000. p.51-63. (Textos FCC).

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e sociedade**, Campinas-SP, v. 26, n. 92, p. 1.039-1.066, 2005.

ARROYO, M. G. Experiências de inovação educativa: O currículo na prática da escola. In: MOREIRA, Antonio Flávio Barbosa (Org.). **Currículo: Políticas e práticas**. 4. ed. Campinas : Papirus, 1999. p. 131-164. (Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

ARROYO, M. G. **Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BARBOSA, M. C. As crianças devem ingressar o ensino fundamental aos seis anos? **Revista Pátio Educação Infantil**, n. 1, abr./jul. 2003.

BARRETO, E. S. S.; MITRULIS, E. Os ciclos escolares: elementos de uma trajetória. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 27-48, nov. 1999.

BARRETO, E. S. S.; MITRULIS, E. Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, USP, v. 15, n. 42, p. 105-142, 2001.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 92, p. 725-751. 2005.

BAZÍLIO, L. C.; KRAMER, S. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BLUMENAU. Secretaria Municipal de Educação. Ensino Fundamental: vivenciando tempos e espaços. **Revista do Ensino Fundamental**, Blumenau, jun. 2004.

BLUMENAU. Conselho Municipal de Educação. Parecer nº 423/2005. Orientações para matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, considerando o ano letivo de 2006 como ano de transição. Blumenau, dez. 2005.

BLUMENAU. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Ensino Fundamental. Diretoria de Educação Infantil. **Proposta Pedagógica**: Pré-Escola e 1º e 2º ano do Ensino Fundamental. Blumenau, 2007.

BLUMENAU. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Ensino Fundamental. **Proposta Pedagógica**: 3º e 4º ano do Ensino Fundamental. Blumenau, 2008.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institucionaliza o salário-educação e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 12 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o salário-educação e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Política de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1993. Disponível em <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/Coedi, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei nº 9.424, 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 União. Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB nº 020/1998. Consulta relativa ao ensino fundamental de nove anos. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CEB nº 022/1998. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil**. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação/INEP. **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.387/02, de junho de 2002. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB nº 05/2003. Consulta relativa ao Protocolo de Integração Educacional e Reconhecimento de Certificados e Títulos de Nível Fundamental e Médio não técnico no âmbito do MERCOSUL. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ensino Fundamental de 9 anos**: orientações gerais. Brasília, 2004a. Disponível em: <www.mec.gov.br/seb> Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ampliação do ensino fundamental para nove anos**: 1º relatório do programa. Brasília, 2004b. Disponível em: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.675, de dezembro de 2004. Altera a redação dos arts. 6º, 29, 30, inciso II, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispondo sobre a duração mínima de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB nº 12/2004. Consulta relativa ao Certificado Único de Estudos de Conclusão do Ensino Fundamental e Selo Mercosul Educacional. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.114, 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 17 maio 2005. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 3/2005. Define normas nacionais para ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos de duração. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 06/2005. Reexamina o Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 18/2005. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os Arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ampliação do ensino fundamental para nove anos**: 3º relatório do programa. Brasília, 2006a. Disponível: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 10 nov. 2008.

Brasil. Ministério da Educação. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Brasília: FNDE, Estação Gráfica, 2006b. Disponível: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indagações sobre o currículo**. Brasília, 2006c. Disponível: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC/SEB, 2006d. Disponível: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.274, 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 União. Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 39/2006. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 41/2006. Consulta sobre interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9.394/96 pelas recentes Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 45/2006. Consulta referente à interpretação da Lei Federal nº 11.274/2006, que amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, e quanto à forma de trabalhar nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 05/2007. Consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que tratam do Ensino Fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 07/2007. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que se referem ao Ensino Fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 04/2008. Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ensino fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implantação.** Brasília, 2009.

BROUGÈRE, G. **Brinquedo e Cultura.** São Paulo: Cortez, 2004.

BRUNNER, J. J. Globalização e o futuro da educação: tendências, desafios, estratégias. In: UNESCO/OREALC. **Educação na América Latina: análises de perspectivas.** Brasília, 2002.

CAMPOS, M. M.; FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da Educação Infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, p.87-128, jan./abr. 2006.

CAMPOS, Roselane F. **Infância, criança e gestão da pobreza**: uma análise do discurso da UNESCO para a educação infantil nos países não hegemônicos. Trabalho apresentado no concurso para Professor Adjunto I, do Departamento de Metodologia de Ensino, Centro de Educação, da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, ago. 2006.

CAMPOS, Roselane F.; CAMPOS, R.; ROCHA, Eloisa Acires C. Gestão da Educação e o Protagonismo das Famílias: as indicações dos organismos internacionais para a infância. In: IV CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2007, Lisboa.

CAMPOS, R. F.; CAMPOS, R.; ROCHA, E. A. C. Ensino Fundamental de nove anos: continuidade ou ruptura com as políticas de focalização no ensino fundamental? In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2007, Lisboa.

CAMPOS, R. F.; GARCIA, R.; SHIROMA, E. O. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectivas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CASTRO, M. H. G. A melhoria dos indicadores educacionais. In: BRASIL. Ministério da Educação/ INEP. **Educação para todos**: avaliação da década. Brasília, 2000.

CASTRO, I. M. F.; MIZUKI, G. E. P.; VALLE, I. R. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004.

CERISARA, A. B. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da educação infantil. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Org.). **Educação infantil pós-LDB**: rumos e desafios. Campinas: Autores Associados, 1999.

CORSINO, P. As crianças de seis anos e as áreas do conhecimento. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: FNDE, 2006. p. 57-67.

COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

CUNHA, C. C. A Descentralização Da Gestão Da Educação E A Municipalização Do Ensino, Como Temas De Estudos Recentemente Produzidos No Brasil. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional. In: 29º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2006, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 23, n. 20, p. 168-200, set. 2002.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DELORS, J. (Org). **Educação um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 13 out. 2008.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 821-838, out. 2005.

EVANGELISTA, O; MORAES, M. C. M.; SHIROMA, E. O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FARIA, Ana Lúcia Goulart. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 26, n. 92, p. 1.013-1.038, out. 2005.

FARIA, Ana Lucia G.; PALHARES, M. (Org.). **Educação Infantil Pós-LDB**: Rumos e Desafios. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Francisco das Chagas. **Política de Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos** – Pela inclusão das crianças de seis anos de idade na educação obrigatória. 2005. Disponível em: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 13 out. 2008.

FERNANDES, O. C.; FREITAS, L. C. Currículo e avaliação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indagações sobre o currículo**. Brasília, 2006c. Disponível em: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 13 out. 2008.

FLORIANÓPOLIS. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 01/2006. Fixa normas para a organização dos dois primeiros níveis da educação básica no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis, Santa Catarina. Florianópolis, out. 2006.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. **Proposta curricular para a rede municipal de ensino de Florianópolis**. Departamento de Educação Fundamental. Florianópolis, 2008.

FLORIANÓPOLIS. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Portaria nº 121/2008. Normatiza a rematrícula e a matrícula no EF para o ano letivo de 2009 na RME de Florianópolis. Florianópolis, 2008.

FREITAS, L. C. **Ciclos, seriação e avaliação**. São Paulo: Moderna, 2003.

GADOTTI, Moacir. Da palavra a ação. In: INEP. **Educação para todos: a avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 27-31.

GALVANIN, Beatriz. Reforma do sistema educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos, e políticos. **Hórus**, Ourinhos-SP, n. 3, 2005.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil: 1964-1985**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GOULART, C. A organização do trabalho pedagógico: alfabetização e letramento como eixos orientadores. In: Brasil. Ministério da Educação. **Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. Brasília: FNDE, 2006. p. 85-95.

GOULART, C. Ensino Fundamental de nove anos: tempo de rever conceitos de infância, de ensino e aprendizagem e de escola. **Língua escrita**, Belo Horizonte, n. 1, jan./abr. 2007.

HOFFMANN, J. **Avaliar para promover: as setas do caminho**. Porto Alegre: Mediação, 2001.

INDAIAL. Conselho Municipal de Educação. Parecer nº 006/2006. Organização das turmas de 6 anos nas escolas Seriadas da Rede. Indaial, 2006.

INDAIAL. Secretaria Municipal de Educação. Coordenação Pedagógica da Educação Infantil. Coordenação Pedagógica do Ensino Fundamental. Referencial Pedagógico do Ensino Fundamental de 9 anos. Indaial.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/resultados.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria nº 062/2008. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos anos iniciais do Ensino Fundamental, com nove anos de duração, nas escolas da rede municipal de Joinville. Joinville, 2008.

KRAMER, S. **A Política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2002.

KRAMER, S. Direitos das crianças e projeto político-pedagógico de educação infantil. In: KRAMER, S.; BAZÍLIO, L. C. **Infância, Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, S. Infância, cultura contemporânea e educação contra barbárie. In: KRAMER, S.; BAZÍLIO, L. C. **Infância, Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, S. **Profissionais de educação infantil: gestão e formação**. São Paulo: Ática, 2005. 256 p.

KRAMER, Sônia. A infância e sua singularidade. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. Brasília: FNDE, 2006. p. 13-23.

KRAMER, S.; KAPPEL, M. D. B. Educação da criança de 0 a 6 anos. In: IBGE. **Pesquisa sobre padrões de vida (1996-1997) – primeira infância**. Rio de Janeiro, 2000.

KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

KRUPPA, S. M. P. O Banco Mundial e as políticas públicas de Educação, nos anos noventa. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional. In: 27º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2004, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

KULHMANN, Jr. Moysés. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. 2. ed. Porto alegre: Mediação, 2001.

LEAL, T. F.; ALBUQUERQUE, E. B. C.; MORAIS, A. G. A infância e sua singularidade. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: FNDE, 2006. p. 97-107.

LIMA, E. S. A criança de seis anos no ensino fundamental. **Revista Criança**, Ministério da Educação: Secretaria da Educação Básica, n. 42, p. 10-15, dez. 2006.

LUCKESI, C. **A avaliação da aprendizagem escolar**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MAINARDES, J. Escola em Ciclos: explorando a multiplicidade de vozes e interpretações sobre o processo de implementação. Trabalho apresentado no GT Ensino Fundamental. In: 29º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2006, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br>. Disponível em: 13 out. 2008.

MAINARDES, J. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MARTINS, Ângela Maria. Os municípios e a escola de nove anos: dilemas e perspectivas. In: _____. **Difusão de idéias**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007. p.1-14.

MAY, M. E. **Avaliação da avaliação descritiva do Projeto escola sem fronteiras**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2003.

MELLO, S. A. Infância e humanização: algumas considerações na perspectiva histórico-cultural. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p.83-104, jan./jun. 2007.

MERCOSUL. **Indicadores estatísticos del sistema educativo del mercosur**. p. 5-41, 2004. Disponível em: <www.sic.inep.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

MIRANDA, G. V. Escola Plural. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 61-74, maio/ago. 2007.

MOREIRA, A. F. B.; KRAMER, S. Contemporaneidade, educação e tecnologia. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 28, n. 100, p. 1.037-1.057, out. 2007.

NERY, A. Modalidades organizativas do trabalho pedagógico: uma possibilidade. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: FNDE, 2006. p. 109-134.

PALHOÇA. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 006/2007. Normatizações e procedimentos internos com vistas a implantação do Ensino Fundamental para nove anos nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Palhoça. Palhoça, 2007.

PALHOÇA. Conselho Municipal de Educação. Instrução Normativa nº 003/2007. Dispõe sobre a implantação e regulamentação da ampliação do Ensino Fundamental para 9 (nove) anos nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Palhoça e dá outras providências. Palhoça, 2007.

PALHOÇA. Secretaria Municipal de Educação. **Etapas de implantação do Ensino Fundamental de nove anos na rede pública municipal de ensino de Palhoça**: a inclusão da criança de seis anos de idade nas escolas de ensino fundamental. Palhoça, 2007.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Orientações ao sistema estadual de ensino sobre matrículas no ensino fundamental de nove anos**. Curitiba, nov. 2008.

PAZ, S. J. P. **A avaliação na educação infantil**: análise da produção acadêmica brasileira presente nas reuniões anuais da ANPEd entre 1993 e 2003. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

PENN, H. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.

PERONI, V. M. V. O estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional. In: 23º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2000, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

PORTAL APRENDIZ. Disponível em: <www.aprendiz.com.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

VYGOTSKY, L. A brincadeira e o seu papel no desenvolvimento psíquico da criança. Trad. Zóia Prestes. **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 23-36, jun. 2008.

REZENDE, V. M. Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com a educação: uma ação que supera a autonomia da escola. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional. In: 28º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2005, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

REZENDE PINTO, José Marcelino. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

RIO FORTUNA. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 001/06. Define normas municipais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. Rio Fortuna, 2006.

ROCHA, E. A. C. **Pré-escola e escola: unidade ou diversidade?** 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

ROSEMBERG, F. **Temas em destaque – creche**. São Paulo: Cortez, 1989.

ROSEMBERG, F. Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 107, p.7-40, jul. 1999.

ROSEMBERG, F. Avaliação de Programas, Indicadores e Projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro: Anped, n. 16, p. 19-26, 2001.

ROSEMBERG, F. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROTHEN, José Carlos. Os bastidores da reforma universitária de 1968. **Educação e Sociedade**, v. 29, n. 103, p. 453-475, ago. 2008.

SACRISTÀN, J. G. **O Aluno como invenção**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

SANTA CATARINA. Secretaria Estadual de Educação. Decreto nº 4.804/2006. Dispõe sobre a implantação do EF, com duração de nove anos, nas escolas da rede pública estadual de Santa Catarina. Florianópolis, out. 2006.

SANTA CATARINA. Secretaria Estadual de Educação. Instrução Normativa nº 22/06. Dispõe sobre a duração de nove anos para Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade nas escolas da rede pública estadual de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

SANTA CATARINA. Secretaria Estadual de Educação. Parecer nº 362/2006. Solicitação de pais de alunos do Colégio Catarinense acerca da aplicação da Lei nº 11.274/06. Florianópolis, dez. 2006.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 131/2008. Consulta sobre a data limite para ingresso no ensino fundamental de nove anos. Florianópolis, maio 2008.

SANTA CATARINA. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 18 dez. 2008.

SANTOS, J. F. **Produção Textual**: Desafios e Possibilidades a partir do tema gerador. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, 2006.

SANTOS, Lucíola C. P.; VIEIRA, Livia M. F. Agora seu filho entra mais cedo na escola: a criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos em minas gerais. **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 775-796, out. 2006.

SAVELI, E. L. Ensino Fundamental de nove anos: bases legais de sua implantação. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, Paraná, v. 3, n. 1, p. 67-72, jan./jun. 2008.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1988.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP: Autores associados, 1997.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. **A pedagogia no Brasil: história e teoria**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Memória da Educação).

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Revista Ensaio**, v. 12, n. 45, p. 925-944, dez. 2004.

SUSIN, M. O. K. O público “não estatal”: um estudo das Creches Comunitárias em Porto Alegre. In: BAZZO, V.; PEGORARO, L.; PERONI, V. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e privado**. 2006.

TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: _____. **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

TUBARÃO. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 001/2007. Regulamenta a ampliação do EF para (nove) anos do sistema municipal de ensino de Tubarão e dá outras providências. Tubarão, 2007.

TUBARÃO. Disponível em: <www.tubarao.sc.gov.br>. Acesso em: 18 dez. 2008.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, 2001.

UNESCO/OREALC. **Educação na América Latina: análises de perspectivas**. Brasília, 2002.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 22. ed. Campinas: Papyrus, 2006. 192 p.

VIEIRA, Sofia Lerche. Reforma universitária de 1968 (40 anos)/córdoba (90 anos) reforma universitária – ecos de 1968. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional. In: 31º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2008, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

XAVIER, M. L. Escola Cidadã Estruturada por Ciclos de Formação: estruturação, Implantação e desdobramentos do projeto. In: MOLL, Jaqueline (Org.). **Ciclos na Escola, Tempos na Vida** - criando possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2004.

ZABALZA, M. A. **Qualidade em educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

ANEXO A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

I IDENTIFICAÇÃO

Nome do

Município _____

Responsável pelas informações – Nome: _____

Cargo/função: _____ Fone/e-mail: _____

1. Caracterização geral da Rede Municipal de Educação (incluindo ensino fundamental e educação infantil)

Tipo de instituição	Total de unidades	
	Públicas	Conveniadas
Escolas de Ensino Fundamental		
Creches		
Pré-escolas		

2. As instituições conveniadas com a RME são: () instituições filantrópicas () creches comunitárias () creches domiciliares () outro – especifique:

Distribuição de matrícula dos alunos por nível de ensino

Nível de Ensino		Total de matrículas	
		Pública	Conveniada
Ensino Fundamental	Anos iniciais		
	Anos finais		
Creches (0 – 3 anos)			
Pré-escolas (4 – 5 anos)			

Distribuição de Corpo Docente, por nível de ensino e tipo de vínculo empregatício.

	Creches		Pré-Escola		Ensino Fundamental (anos iniciais)	
	Efetivos	ACTs	Efetivos	ACTs	Efetivos	ACTs
Professores						
Auxiliares de classe*						

*Ou equivalente

Formação do Corpo Docente (indicar o total de professores correspondentes a cada categoria)

Nível de formação	Educação Infantil				Ensino Fundamental (Anos Iniciais)
	Creche		Pre-escola		
	Professores	Auxiliares	Professores	Auxiliares	Professores
Pós Graduação					
Ensino Superior					
Superior Incompleto					
Magistério de Nível Médio					
Nível Médio					
Inferior ao Nível Médio					

Carga horária de trabalho dos professores:

Regime de trabalho	Educação Infantil		Ensino Fundamental (Anos Iniciais)
	Professores	Auxiliares	Professores
40hs			
30hs			
20hs			

Há Plano de Cargos do Magistério Público do município:

() não () sim () em processo de elaboração () em processo de regulamentação

Se a resposta for sim, indique a lei que dispõem sobre este Plano -----

O sistema de ensino municipal é:

1- () Independente/autônomo 2- () Vinculado ao Sistema Estadual de Ensino

Se independente, indique a lei que dispõe sobre o sistema municipal de ensino:

Há um Plano Municipal de Educação?

() não () sim: 1- () em processo de elaboração 2 - () em processo de regulamentação
3- () já implementado

Se a resposta for sim, indique qual lei que dispõem sobre o Plano Municipal de Educação

No caso da educação infantil, indique quais as funções existentes / tipo de vínculo, e sua vinculação de carreira:

() professores efetivos pertencentes ao quadro do magistério

() auxiliares de classe efetivos pertencentes ao quadro da administração civil ou outro

() estagiários contratos sob a forma de contratos temporários

() Outro : especifique :

.....
.....

II Da organização da Educação Infantil no município:

2.1 Na secretaria municipal / setor de educação existe uma equipe especificamente responsável pela educação infantil () sim () não

Se sim, como é denominada: Quantos profissionais atuam nesta equipe:

Descreva as funções da Equipe Pedagógica da SME, no trabalho com as unidades da rede e com as instituições conveniadas:

Nas unidades da rede pública:

.....
.....
.....
.....
.....

Nas instituições conveniadas :

.....
.....
.....
.....

2.2 Nesse equipe há profissionais que acompanham especificamente:

Creches (0 – 3 anos) () sim () não Quantos:

Pré-escolas (4 – 6 anos) () sim () não Quantos:

Instituições conveniadas: () sim () não Quantos:

2.3 A partir de que faixa etária as crianças são atendidas na creche?

() desde o nascimento () a partir de seis meses () a partir de 1 ano () outro – especifique

2.4 Há algum levantamento da demanda por vagas no município? () não () sim

Se houver esse levantamento, há necessidade de ampliação de quantas vagas por período:

Nº de vagas em **creches** para: () período de 4 horas _____ () período de 6 horas () período integral _____

Observação: se os dados disponíveis não fazem a discriminação em causa, informe só o Nº geral de vagas: _____

Nº de vagas em **pré-escolas** para: () período de 4 horas _____ () período de 6 horas () período integral _____

Observação: se os dados disponíveis não fazem a discriminação em causa, informe só o Nº geral de vagas: _____

2.5 Assinale os critérios de acordo com a ordem de importância (1º. 2º. ...)

() sorteio () renda familiar () pais trabalhando () mãe adolescente

() outros – especifique.....

.....

2.6A RME tem estabelecido critérios para o preenchimento de vagas nas creches e pré-escolas? () sim () não

III Da Organização do Ensino Fundamental de 9 anos

3.1 A rede municipal já adotou o ensino fundamental de 9 anos? () não () sim

Desde que ano? _____

Quantas crianças estão atualmente matriculadas no ensino fundamental de nove anos?

3.2 Há normatizações em torno do Conselho Municipal de Educação para o ensino fundamental de 9 anos? () não () sim:

1 – () em processo de elaboração 2 – () em processo de regulamentação

3 – () já implementado

Se a resposta for sim, indique o dispositivo () parecer () resolução -----

3.3 Antes da lei 11.274/06, que estabeleceu o Ensino Fundamental de 9 anos, já haviam crianças de 6 anos matriculadas no Ensino Fundamental na rede municipal?

() não () sim. Em caso afirmativo, quais eram o número total de alunos ou as taxas percentuais: _____

3.4 Tomando como referência o ano de 2006, indique o critério utilizado pela rede municipal para o ingresso da criança no ensino fundamental da rede municipal:

() seis anos completos até o início do ano letivo

() seis anos a serem completados até julho do ano letivo

() seis anos a serem completados no decorrer no ano letivo, sendo realizado um trabalho de transição com a criança.

3.5 Esse critério de ingresso é definido por algum instrumento legal ? () não

() sim:

1 – () Portaria da Secretaria Municipal de Educação 2 – () Lei Orgânica do município

3 – Outros. Quais?

3.6 Foram adotadas rotinas e estratégias pedagógicas diferenciadas para o trabalho com crianças de 6 anos na primeira série? () não () sim

Quais :

3.7 Houve contratação de novos professores para atuar nas classes do 1º ano do EF de 9 anos?

() sim () não

Em caso afirmativo, quantos professores? _____ Auxiliares? _____

3.8 Houve transferência ou relocação de professores para atuar nas classes do 1º ano do EF de 9 anos?

() sim () não Em caso afirmativo, de que nível de ensino? () educação infantil () ensino fundamental.

Quantos professores foram remanejados? _____ Auxiliares _____

3.9 Existia ou existe alguma articulação entre a pré-escola e a primeira série do ensino fundamental para adaptação das crianças na passagem de uma modalidade educativa para outra? () não () sim. Em caso afirmativo, que ações são desenvolvidas? _____

3.10 As escolas da rede municipal tem se organizado através de que sistema:

() seriado () em ciclos

Desde quando? _____

Outros. Qual? _____

3.11 A implantação do ensino fundamental de 9 anos mudou a forma de organização das escolas municipais? () sim () não

Em caso afirmativo, como? _____

3.12 As escolas da rede municipal tem mantido a orientação pedagógica da antiga classe pré-escolar, para a 1ª série do ensino fundamental de 9 anos? () sim () não

Comentários _____

3.13 A rede municipal já havia construído uma proposta específica para implantação do Ensino fundamental de 9 anos? ()sim ()não. Ou ela vem sendo construída gradualmente? Em quais pressupostos teóricos ela vem sendo fundamentada? Comentar: _____

3.14 Há uma comissão de estudos integrada (entre profissionais que atuam no ensino fundamental e educação infantil) para estudo e sistematização desta proposta pedagógica? ()sim ()não

3.15 Há uma equipe na secretaria municipal especificamente responsável pelo ensino fundamental de 9 anos? ()sim ()não

Em caso afirmativo completar o quadro abaixo com um x ao lado das respectivas funções:

() Efetuar supervisão nas escolas objetivando a garantia de padrões mínimos de funcionamento () Orientar a elaboração do projeto político pedagógico da unidade () Avaliar e reorientar o projeto político pedagógico da unidade () Acompanhar e supervisionar o trabalho realizado nas primeiras séries do ensino fundamental () Acompanhar/orientar pedagogicamente as escolas () Promover e/ou acompanhar a formação continuada dos professores e auxiliares de sala. () outras funções.

Quais:

3.16 O projeto político pedagógico das escolas passou/passa por algum processo de avaliação com vistas a encaminhar sugestões para ampliação e redimensionamento das ações de cada unidade a partir as implantação do Ensino Fundamental de 9 anos?

() não () sim. Se a resposta for sim, como é encaminhado esse processo?

3.17 Este projeto político pedagógico tem como referência quais documentos:

() Orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade no ensino fundamental - MEC
 () As orientações pedagógicas ou currículo elaborados pela rede municipal
 () Proposta Curricular de Santa Catarina
 () Outros documentos. Qual/quais?

3.18 Indique em números percentuais a quantidade de escolas da rede municipal que já elaboraram seu projeto político pedagógico após a implantação para o ensino fundamental de 9 anos:

() 10% () 20% () 30% () 50% () 60% () 100% () _____

3.19 Como está sendo organizado o currículo:

() Há um para o Ensino Fundamental de 8 anos (para as crianças que ingressaram com 7 anos anterior a lei 11.274/06, ou seja antes da ampliação) e outro de 9 anos (para as crianças que ingressaram com 6 anos após a implantação do ensino fundamental de 9 anos).
 () Há um único que contempla somente o ensino fundamental de 9 anos.

Indique quais profissionais das escolas, participaram da elaboração das diretrizes pedagógicas ou currículo para o ensino fundamental de 9 anos:

- 1 – Professores ()
- 2 – Auxiliares de sala ()
- 3 – Técnicos/especialistas ()
- 4 – Diretores ()
- 5 – Profissionais da limpeza e da cozinha
- 6 – Outros. Quais?

Houve profissionais da educação infantil () sim () não Em caso afirmativo indique quais: _____

3.20 Houve por parte da rede municipal algum **processo de formação em serviço** para implementação das diretrizes pedagógicas ou currículo para o ensino fundamental de 9 anos. () não () sim. Em caso afirmativo, indique a frequência desta formação () semanal () quinzenal () mensal () bimestral () semestral

Descreva de que modo esse processo foi desenvolvido, indicando as estratégias utilizadas e os profissionais envolvidos: _____

3.21 Como está prevista a avaliação das crianças de seis anos, terá caráter de retenção nas turmas de primeiro ano do ensino fundamental de anos? () sim () não

Comentar: _____

3.22 São efetuadas ou não as devidas adaptações nos prédios (salas, corredores, rampas, cadeiras, etc.) para melhor acolhimento dessas crianças na rede:

() não () sim () são realizadas apenas em parte

Comentar: _____

3.23 A rede municipal tem distribuído as escolas com ensino fundamental de 9 anos materiais adequados a nova faixa etária e às necessidades do trabalho educacional? () não () sim. Em caso afirmativo, indique (X) para o tipo de material

() Mobiliário () Materiais ou recursos para estruturação de parques () Livros para estudo dos profissionais () Livros Infantis () Brinquedos de sala () outros

Quais: _____

IV Impactos do Ensino Fundamental de nove anos na Educação Infantil

4.1 O ingresso das crianças de seis anos no ensino fundamental já ampliou o número de vagas para rede na educação infantil?

() sim () não Em caso afirmativo, qual seriam os números desta ampliação? _____

4.2 O que houve com as salas ocupadas pelas crianças de 6 anos, que até então se encontravam na educação infantil e hoje fazem parte do ensino fundamental?

() As salas encontram-se utilizadas para crianças da educação infantil

() As salas encontram-se utilizadas para crianças do ensino fundamental. Ou seja, nestas salas da educação infantil, encontram-se crianças matriculadas no ensino fundamental.

Comentários _____

4.3 Quais são as principais dificuldades que o município enfrenta para a implementação do ensino fundamental de 9 anos?

Comentar: _____

4.4 Quais as principais mudanças que ocorreram na rede municipal durante o processo de implantação?

Comentar: _____
