

Licenciatura Plena em Pedagogia

FABIANO DA ROCHA

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 1990: A QUESTÃO DO
FRACASSO ESCOLAR**



Rio Claro-SP
2013

FABIANO DA ROCHA

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 1990: A QUESTÃO DO FRACASSO
ESCOLAR**

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Aparecida Segatto Muranaka.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto de Biociências da
Universidade Estadual Paulista “Júlio de
Mesquita Filho” – Campus de Rio Claro,
para obtenção do grau de Licenciado em
Pedagogia.

Rio Claro-SP
2013

370 Rocha, Fabiano da
R672p Políticas educacionais dos anos 1990: a questão do
 fracasso escolar / Fabiano da Rocha. - Rio Claro, 2013
 100 f. : il., tabs.

 Trabalho de conclusão de curso (licenciatura - Pedagogia)
 - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de
 Rio Claro
 Orientador: Maria Aparecida Segatto Muranaka

 1. Educação. 2. Política educacional. 3. Exclusão social. 4.
 Ciclos. I. Título.

Dedico este Trabalho aos meus Pais.

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida e por zelar por mim e me dar forças nestes anos tão corridos.

À minha amada mulher, Lucilene, por todo amor, incentivo, carinho e compreensão durante todos esses anos que estamos juntos. Obrigado por me ajudar a chegar até aqui.

À minha família, em especial aos meus pais, Antonio Valter da Rocha e Izabel Sofia R. da Rocha pelo cuidado e preocupação que sempre tiveram comigo. Agradeço também minhas irmãs Luciana e Ana Paula.

Aos queridos amigos de Universidade e de sala, que sempre estiveram ao meu lado, enriquecendo minha formação, em especial: Joseano Moncaio, Amanda Miranda, Silmara Santos, Luana, Bruna e Sonia Demi.

Aos professores queridos, Laura Noemi Chaluh e Romualdo Dias, pelas ricas experiências proporcionadas.

E finalmente, agradeço enormemente minha professora e orientadora *Prof.^a Dra. Maria Aparecida Segatto Muranaka*, pela orientação e pelos conhecimentos transmitidos através de sua grande experiência, paciência e disponibilidade.

“O que for a profundidade do teu ser, assim será teu desejo. O que for o teu desejo, assim será tua vontade. O que for a tua vontade, assim serão teus atos. O que forem teus atos, assim será teu destino” *Brihadaraniaka Upanishad IV, 4.5.*
(CHOPRA, 2007, p.5)

RESUMO

O presente trabalho consiste numa análise teórica das políticas educacionais delineadas a partir dos anos de 1990, mormente nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de verificar se os principais documentos legais, planos e ações, elaborados no período, enfrentam a questão do fracasso escolar no ensino fundamental, considerando ser este um dos grandes desafios da educação brasileira. A análise documental envolve o estudo (i) das distintas concepções de fracasso escolar; (ii) da legislação básica promulgada no período, examinando a) a Constituição Federal de 1988 e as emendas constitucionais referentes à educação b) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 e as leis que alteraram o texto original c) a Lei nº 9.424/96 que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); (iii) dos planos de educação, examinando a) O Plano Decenal de Educação para Todos - 1993-2003 b) o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010 – Lei nº 10.172/2001 e (iv) dos Programas para correção do fluxo escolar, em especial o modo como se operam o sistema de ciclos e de progressão continuada, por considerá-los como importantes ações governamentais utilizadas para o enfrentamento do fracasso escolar por boa parte dos sistemas escolares. O exame da legislação e planos objetiva destacar artigos ou trechos que demonstrem preocupação, discutam, ou indiquem ações para a resolução do problema do fracasso escolar. Os dados estatísticos sobre repetência, abandono e evasão escolar subsidiam a análise da temática. O trabalho ratifica as teses de diversos autores sobre a exclusão escolar, presente nos diversos sistemas educacionais, a escola de hoje pratica uma “inclusão excludente”, mantendo os alunos em seu interior mesmo que não estes não apresentem níveis de aprendizagem satisfatórios. Dados os limites impostos pelo modo de produção capitalista, que impõe a exclusão de muitos, fica o desafio para cada um de nós: a luta cotidiana pela transformação social.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Fracasso escolar. Exclusão social. Ciclos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. FRACASSO ESCOLAR: CONCEPÇÕES PREDOMINANTES À MANUTENÇÃO DO STATUS QUO	12
2.1 Breve histórico das concepções sobre o Fracasso Escolar	12
2.2 As teorias explicativas do fracasso escolar	16
2.3 A teoria da carência cultural	19
3. O CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO DOS ANOS 90 E SUA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	23
3.1 Marcos educacionais da primeira metade dos anos 90	23
3.2 A Política Educacional durante o governo Fernando Henrique Cardoso	31
3.2.1. Propostas de FHC para a educação no primeiro e segundo mandatos. ...	31
3.2.2 O Governo FHC e as principais ações implementadas	39
3.3 O contexto Político e a Educação nos anos 90: a influência do ideário Neoliberal	43
4. POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE ENFRENTAMENTO DO FRACASSO ESCOLAR.....	48
4.1 Antigo problema não resolvido.....	48
4.2 Enfrentamentos do fracasso escolar nos documentos da política educacional brasileira a na década de 90: o proclamado e o efetivado.....	52
4.2.1 Constituição Federal de 1988	54
4.2.2 O Plano Decenal de Educação para Todos - 1993-2003	57
4.2.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB	60
4.2.4 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF	66
4.2.5 Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010	70
4.3 Ações governamentais para correção do fluxo escolar.	74
4.3.1 Os Programas para correção do fluxo escolar	74
4.3.2 Ciclos e progressão continuada	80
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS.....	94

1. INTRODUÇÃO

Imagine um país onde todas as crianças vão à escola.
Imagine um país onde estas crianças aprendem e são bem-sucedidas na escola.
Imagine um país onde todos, autoridades, pais, professores, empresários, trabalhadores, se empenham em construir uma escola pública de qualidade e atingem seu objetivo.
Este país... (MEC, 1993)

A citação acima se refere ao texto da contracapa de uma publicação do MEC intitulada “Plano Decenal de Educação para Todos”, publicada em 1993. Tratava-se de um roteiro para facilitar a discussão em torno da construção de um plano decenal para educação, e parece refletir bem o espírito das mudanças que vinham sendo realizadas a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal e a participação do Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em 1990 em Jomtiem, na Tailândia. Nela dá para perceber que a permanência dos alunos na escola, com sucesso na mesma, sempre permeou as discussões sobre os problemas educacionais enfrentados pelo nosso país.

Enquanto estudante da educação básica a questão dos alunos que desistiam do percurso escolar me incomodava. Mais tarde, no curso de Pedagogia me chamava a atenção que os estudos sobre o fracasso escolar eram recorrentes nas diferentes áreas do conhecimento, entretanto me parecia que, apesar da quantidade de contribuições teóricas e de intervenções das políticas públicas, o problema histórico do fracasso escolar persistia e o meu mal-estar só aumentava. Isso motivou a minha aproximação com o tema e o desejo de procurar entendê-lo com mais consistência. Assim, o fio condutor deste trabalho foi a questão: como as políticas públicas dos anos 1990 enfrentaram o desafio do chamado fracasso escolar e se estariam elas realmente voltadas para a superação do problema, no sentido de não apenas assegurar o acesso e a permanência no ensino fundamental, mas de garantir a socialização dos conhecimentos produzidos socialmente, ou passaram a produzir a “inclusão excludente”?

O fracasso escolar é uma questão que atinge de maneira sensível o ensino no Brasil, se olharmos para o números oficiais de repetência, evasão e abandono escolar, teremos uma clara visão de que, apesar das ações implementadas no intuito de diminuí-los, o problema ainda persiste.

Isso ocorre pelo fato de que o problema é, muitas vezes, encarado de modo simplista, na maioria delas considerando um só lado da questão. No entanto seus desdobramentos possuem níveis diversos, o que significa que a responsabilidade pelo fracasso não deve ser imputado meramente à escola, às condições sociais ou psíquicas do aluno e do ambiente familiar, mas considerar a multiplicidade de fatores que se comunicam e estão assentados em problemas sociais e históricos mais profundos.

Mesmo quando são delineadas as políticas educacionais, com intuito de minimizar os obstáculos enfrentados, o foco geralmente é colocado em apenas uma de suas facetas, com frequência na de cunho econômico, traduzida na tentativa reduzir os números relativos às questões de fluxo escolar ou otimização dos recursos.

É importante destacar que, de modo geral, as políticas ao serem formuladas, procuram levar em consideração os diversos aspectos do assunto que se propõe a resolver e, no intuito de se mostrarem eficientes, se esforçam por abarcar toda a problemática que fez com que tal fenômeno tenha tornado relevante, a ponto de necessitar de ações específicas para ser resolvido.

Mas, não há como negar que tais políticas ou ações são influenciadas pelo contexto sócio-político de cada época, e pelas pressões decorrentes dos embates travados entre os grupos que se opõem e manifestam interesses divergentes, mais evidenciados no momento de serem elaboradas as políticas educacionais. Portanto, o produto final, ou seja, os instrumentos legais, planos e ações que abarcam tais políticas, dificilmente ficam isentas do modo de pensar ou de agir dos grupos que dominam o embate político.

Esta situação fica evidente quando analisamos as políticas educacionais elaboradas durante os anos 90. As pressões dos grupos internacionais e o discurso do estado mínimo, imposto pela visão neoliberal, presentes já na década de oitenta, mas, sobretudo nos anos de 1990, foram muito influentes e marcaram bastante o sistema educacional brasileiro.

Dourado (2010) entende que o movimento que se dá quando da elaboração de políticas e ações direcionadas para a educação, é resultado das condições sociais vigentes em cada época,

[...] as políticas traduzem-se por um quadro polissêmico e, eminentemente, político-pedagógico. Ou seja, as análises e proposições na área educacional são portadoras de concepções de mundo, sociedade e educação, que, por sua vez, traduzem o lugar histórico e, portanto, político-ideológico de onde se inscrevem. [...] É fundamental, ainda, ressaltar que tais políticas expressam os limites e possibilidades resultantes das condições sociais mais amplas que configuram a sociabilidade capitalista. (DOURADO, 2010, p. 280)

Saviani (2007b) recomenda que para podermos compreender o real significado da legislação, não basta ater-nos somente à letra da lei; é preciso captarmos seu espírito. Não é suficiente analisar o texto, é preciso analisar o contexto. Não basta ler as linhas, é preciso ler as entrelinhas.

Assim, o objetivo deste trabalho foi o de analisar as políticas educacionais elaboradas nos anos de 1990, buscando entender como se deu o enfrentamento do fracasso escolar no ensino fundamental.

Para isso pesquisamos documentos, livros e artigos produzidos que descrevessem o contexto sociopolítico do período e os que tratavam do fracasso escolar, levantando suas raízes históricas e concepções, dados quantitativos, além de assuntos pertinentes às políticas educacionais elaboradas e implantadas nos anos 90.

A pesquisa pautou-se na análise documental e bibliográfica. A pesquisa bibliográfica teve o intuito de levantar as contribuições teóricas que subsidiassem a análise do tema. Começou com o levantamento das obras que poderiam vir a esclarecer o tema proposto. A partir daí passou-se para sua leitura exploratória com o objetivo de verificar em que medida a obra consultada interessava ao estudo. Esta pesquisa teve como foco a produção acadêmica (obras, teses, dissertações, artigos de periódicos e trabalhos apresentados em eventos científicos) relacionada ao objeto da pesquisa e aquelas que se dedicaram à análise do contexto brasileiro em seus aspectos socioeconômico, político e cultural.

No caso da pesquisa documental o processo foi idêntico ao da pesquisa bibliográfica, com a diferença que, foram analisados os documentos oficiais, produzidos nos anos de 1990, que regulamentam as políticas públicas em educação, desde os mais gerais CF/88, LDB, PNE e, leis complementares, além dos dados estatísticos e os documentos que contemplavam as ações desencadeadas para o enfrentamento do “fracasso escolar”.

A partir das leituras feitas e levantamento dos dados foi redigida esta dissertação para apresentação resultados obtidos.

O presente trabalho está dividido em cinco partes, sendo esta introdução, três capítulos e as considerações finais

No capítulo 2, intitulado “Fracasso escolar : concepções predominantes à manutenção do status quo”, fazemos um breve levantamento histórico das concepções do fracasso escolar, procurando caracterizá-lo e contextualizá-lo através dos anos. Discorremos também sobre o Liberalismo, ideologia importante para entender como era pensado o fracasso escolar e sobre as teorias que procuravam explicá-lo.

No seguinte (3), intitulado “O Contexto Histórico e Político dos anos 90 e sua influência na Política Educacional Brasileira”, tratamos de apresentar o quadro político referente ao Brasil nesse período. Para isso fazemos um levantamento histórico desde o fim da ditadura militar e até redemocratização do país com a eleição de Fernando Collor de Mello. Apresentamos dados referentes às propostas para a educação, contantes nos planos de governo de Fernando Henrique Cardoso para o primeiro e o segundo mandato e as ações implementadas. Finalizamos com dados sobre contexto político e a educação nos anos 90, sob influência do ideário Neoliberal.

E por último o capítulo 4, intitulado “Políticas educacionais de enfrentamento do fracasso escolar”. Neste capítulo apresentamos dados sobre o fracasso escolar no período anterior e durante os anos noventa e os desafios para a década, a partir da análise de dois artigos; Oliveira (1992) e Helene (2010). Ademais, apresentamos documentos da política educacional brasileira na década de 90: a Constituição Federal de 1988, o Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e o Plano Nacional de Educação de 2001 – PNE, verificando neles as evidências do enfrentamento do fracasso escolar. Finalizamos com apresentação de dados atuais (2011) sobre rendimento escolar e distorção idade-série, além de análise das ações governamentais para correção do fluxo escolar, em especial os programas de correção do fluxo, em especial os ciclos e a progressão continuada, por entendê-los como importantes ações desenvolvidas para o enfrentamento do problema.

2. FRACASSO ESCOLAR: CONCEPÇÕES PREDOMINANTES À MANUTENÇÃO DO STATUS QUO

2.1 Breve histórico das concepções sobre o Fracasso Escolar

A questão do fracasso escolar vem há tempos sendo objeto de estudo em pesquisas relacionadas às questões sobre eficiência escolar dos alunos. Dispomos de um grande número de estudos acadêmicos socializados em teses, dissertações, livros e artigos em periódicos e anais de eventos científicos relacionados ao assunto.

Os altos índices de evasão e reprovação demonstram que o mesmo é um dos desafios constantes das escolas e apesar da abundância dos textos a seu respeito, dos estudos sobre sucesso e qualidade, seus contrapontos e aproximações, ainda não avançamos muito em direção à sua resolução. (ARROYO, 2000).

O fracasso é visto como mau êxito na escola e geralmente é caracterizado por meio de dois de seus produtos, a reprovação e evasão escolar, mas também pode ser visto de forma ampliada se formos considerar a aprovação com baixo índice de aprendizagem (FORGIARINI; SILVA, 2007).

Segundo definição encontrada na Enciclopédia Larousse (1998), o fracasso escolar é um atraso no desenvolvimento escolar sob todas as suas formas que acomete mais intensamente as crianças dos meios desfavorecidos, fixando e agravando a seleção social. Esta definição vai ao encontro do dizer de Marchesi et al (2004) que sugerem que ele é construído por uma série de fatores que vão desde o contexto econômico e social do aluno até seu interesse e participação.

Porém, apesar de, como dizem os autores, o fracasso não ser provocado por um único motivo isolado, sempre existiram explicações que procuraram descrevê-lo de maneira reducionista, considerando apenas dos aspectos da questão.

Quando olhamos mais profundamente para a questão vemos que, apesar de sempre ter existido, o fracasso escolar passou a ser mais visível e ganhar maior significância a partir do momento em que a escola se tornou, ou pelo menos procurou se tornar, mais aberta para aqueles que antes a ela não tinham acesso, ou seja, para os membros das classes trabalhadoras urbanas e rurais.

Durante toda a trajetória da moderna instituição escolar sempre existiram alunos que não conseguiram alcançar os objetivos e parâmetros estabelecidos para demonstrar sua eficácia na aprendizagem dos conteúdos e por esse motivo foram considerados fracassados.

Para entendermos melhor o problema, pensamos que seja necessário fazer um levantamento histórico, buscando verificar como foi tratado ao longo do tempo, a fim de contextualizá-lo.

Segundo Patto (2008) quando tentamos reconstruir essa história, temos que procurar entender o modo dominante de pensar a escolaridade que se instituiu em países da América do Norte e Leste europeu durante o século XIX, pois o rumo que tomou o pensamento educacional no Brasil foi baseado na visão de mundo consolidada nesse período.

Para ajudar entender esse “modo dominante de pensar” precisamos retroceder um pouco mais no tempo e relatar os acontecimentos que geraram tais ideias.

Dois movimentos são muito importantes para compreendermos o que ocorreu no mundo no final do século XVIII e que acabaram por gerar o pensamento presente no século subsequente, são eles: a Revolução Francesa, ocorrida entre 1789 e 1792 e a Revolução Industrial Inglesa em 1780. Patto (2008) vai dizer que o século XIX é filho legítimo dessas revoluções.

Esses movimentos induziram uma grande mudança na organização da sociedade e das relações de produção e influenciaram o surgimento de um sistema de ideias construído por intelectuais, principalmente durante as lutas de classe da burguesia contra a aristocracia. Cunha (1980) vai dizer:

[...] Houve um momento histórico em que princípios como igualdade de direitos e de oportunidades, destruição de privilégios hereditários, respeito às capacidades e iniciativas individuais e educação universal para todos constituíram-se nas diretrizes fundamentais de uma doutrina: o Liberalismo. (CUNHA, 1980, p.27)

O Liberalismo tem como princípios básicos: o individualismo, a liberdade, a propriedade, a igualdade e a democracia (CUNHA, 1980). Cada um desses princípios interagindo entre si formam a base do pensamento liberal.

É interessante discorrer um pouco mais sobre esses princípios, pois entender suas nuances nos ajudarão a perceber como estão implícitos na construção das concepções utilizadas para a explicação do fracasso escolar.

Começemos pelo individualismo, que é uma das principais premissas do liberalismo, já que este sistema acredita que o indivíduo possui direitos naturais que devem ser respeitados. Segundo Cunha (1980), a doutrina liberal

[...] acredita terem os diferentes indivíduos atributos diversos e é de acordo com eles que atingem uma posição vantajosa ou não. Daí o fato de o individualismo presumir que os indivíduos tenham escolhido voluntariamente (no sentido de fazerem aquilo que lhes interessa e de que são capazes) o curso que os conduziu a um certo estágio de pobreza ou riqueza. [...] o único responsável pelo sucesso ou fracasso social de cada um é o próprio indivíduo e não a organização social. (CUNHA, 1980, p.28 e 29)

Sendo assim, o ser humano, a partir de seus próprios atributos, teria condições de galgar os degraus da construção de seu sucesso e dessa forma contribuir para o progresso social, uma vez que seu esforço beneficiaria, não apenas a si próprio, mas a sociedade em geral. Esse modo de pensar faz com que tudo pareça depender apenas da vontade ou das condições intelectuais do indivíduo, excluindo a noção de que as condições sociais influenciem seu estar no mundo.

Outro princípio importante é o da liberdade e está ligado intimamente ao individualismo, já que seu exercício pleno se dá somente em um ambiente onde exista, principalmente, a liberdade individual. Para o liberalismo

[...] a liberdade é condição necessária para a defesa da ação e das potencialidades individuais, enquanto a não-liberdade é um desrespeito à personalidade de cada um. O liberalismo usa do princípio da liberdade para combater os privilégios concedidos a certos indivíduos em virtude de nascimento ou credo. O princípio da liberdade presume que um indivíduo seja tão livre quanto outro para atingir uma posição social vantajosa, em virtude de seus talentos e aptidões. (CUNHA, 1980, p.29)

Quanto ao princípio de Igualdade, é de se notar que o mesmo é formulado pelo Liberalismo sem levar em conta as diferenças socioeconômicas existentes entre os homens. Sendo assim, não está relacionado à igualdade de bens materiais e culturais, senão à igualdade de direitos, igualdade perante a lei. Para a doutrina liberal, o fato de os homens serem antes de tudo indivíduos e, portanto, não serem iguais quanto às suas aptidões, faz também com que não sejam iguais quanto às suas condições socioeconômicas.

Portanto, na análise de Cunha (1980), não se pode concluir que o princípio da igualdade leve à dissolução das desigualdades sociais, pois trata-se de uma igualdade formal. .

Segundo Patto (2008)

A palavra *igualdade* é chave na decifração da produção cultural que prepara a revolução francesa e a sucede. Mas é importante ressaltar que no pensamento liberal não se trata de preconizar uma sociedade na qual as desigualdades desaparecerão: trata-se de justificá-la sem colocar em xeque a tese da existência de igualdade de oportunidades na ordem social que vem substituir a sociedade de castas, esta sim, tida como inevitavelmente injusta. No nível das ideias, a passagem sem traumas da igualdade formal para a desigualdade social inerente ao modo de produção capitalista dá-se pela tradução das desigualdades sociais em desigualdades raciais, pessoais ou culturais. (PATTO, 2008, p.52)

Em um esforço de síntese estes seriam os pontos mais importantes para se considerar em relação ao modo de pensar da teoria liberal, já que influenciaram bastante o modo como a educação foi sendo pensada a partir do século XIX.

Quanto aos outros princípios citados por Cunha (1980): o direito à propriedade e a democracia, são também importantes, principalmente a democracia, já que é em seu âmbito que os direitos são estabelecidos e exercidos. A análise de que na base das desigualdades sociais estava a propriedade privada não foi tocada pelo liberalismo, visto que o direito a ela se constituía em um dos seus princípios e que a doutrina forneceu a sustentação teórica e ideológica para o capitalismo.

Nossa intenção ao fazer este breve levantamento foi a de expor algumas das ideias muito recorrentes que permearam a construção das concepções de fracasso escolar. Estas ideias sempre funcionaram como disparadores de correntes de pensamento, quando da necessidade de explicar o porquê determinadas crianças, ao entrarem para a escola, não conseguiam acompanhar o ritmo imposto por ela ou se adaptar à maneira homogênea pela qual sempre tratou os conteúdos ensinados. Afinal, se todos têm os mesmos direitos perante a lei, cabe às diferenças e aos esforços individuais o sucesso ou o fracasso escolar, portanto de responsabilidade individual e/ou do grupo familiar.

Responsabilizava-se individualmente o aluno por sua inaptidão para as atividades intelectuais, restando-lhe um único caminho diante de sucessivas repetências: a evasão escolar e sua inserção no mercado de trabalho como mão de obra não qualificada, o subemprego com remuneração aviltada, reproduzindo-se assim as desigualdades sociais, mas oferecendo ao sistema produtivo as condições para a sua manutenção.

2.2 As teorias explicativas do fracasso escolar

Se partirmos do entendimento de que o fracasso escolar não possui um único fator que o explique, mas seja construído por uma gama de fatores que interagem entre si provocando tal situação, como explicar as concepções existentes e criadas ao longo da história, que por vezes partiam de visões reducionistas ou preconceituosas?

Para melhor entendermos essas visões, procuraremos descrevê-las, buscando, por meio da literatura existente, delimitá-las histórica e conceitualmente.

Como visto no liberalismo, por não haver como justificar as desigualdades num ambiente de igualdade formal, as explicações passaram a considerar a ideia de que existiam entre os homens, diferenças raciais, pessoais ou culturais que definiam a posição de cada um a partir de suas capacidades inatas.

Uma dessas explicações foi estabelecida pelas teorias racistas, construídas logo após o triunfo da revolução burguesa ainda no século XVIII (PATTO, 2008).

A partir do momento em que foram sendo consolidadas as ideias pautadas pelo iluminismo, principalmente o anticlericalismo e o cientificismo, começou-se a pensar em determinismo racial.

A construção das teorias racistas será obra, nessa época, tanto da nobreza deposta e dos simpatizantes da monarquia – que se movimentam no rastro de ressentimento deixado pela revolução – como dos próprios pensadores revolucionários franceses. (PATTO, 2008, p. 53)

A intenção era demonstrar que o princípio de igualdade, defendido pela ideologia liberal, não podia ser aplicado a todos, já que os homens não poderiam ser realmente iguais pelo fato de serem marcados por diferenças fisiológicas que determinavam sua condição inferior. Desse modo as desigualdades sociais se justificariam através do entendimento de que as diferenças existentes entre raças determinariam as diferenças intelectuais.

Segundo Forgiarini e Silva (2007) as diferenças de classes são entendidas como diferenças entre raças e transportadas para o contexto escolar para justificar as dificuldades de aprendizagem das classes sociais exploradas.

Porém todo esse discurso não passava de uma forma cientificista de explicar a dominação e a exploração por parte da raça branca de origem europeia. Os

ideólogos liberais apenas lastimavam as desigualdades devidas à existência de raças, justificando que estas eram facilmente dominadas pelo fato de serem inferiores e, portanto não poderiam tornar-se igualmente ricas e bem estabelecidas.

No marco das sociedades industriais capitalistas, o racismo, antes de ser uma ideologia para a conquista de outros povos, foi muitas vezes uma forma de justificar as diferenças entre classes, principalmente nos países em que a linha divisória das classes sociais tende a coincidir com a linha divisória das raças [...] (PATTO, 2008, p. 55)

Com os estudos de Charles Darwin e o lançamento de seu livro “A Origem das Espécies”, em 1859, as teorias racistas encontraram apoio para a reafirmação das diferenças entre os grupos humanos. A partir da transposição do evolucionismo biológico para o campo social e a crença na ideia de sobrevivência do mais apto, num pretenso mundo igualitário, fez com que se pensasse que seria natural o predomínio das classes dominantes sobre os pobres e não brancos.

A psicologia que nasce neste mesmo período foi gerada nos laboratórios de fisiologia experimental e também muito influenciada pela teoria evolucionista e pelo cientificismo presentes na época, veio a contribuir para o estudo, sob uma ótica distorcida, do fracasso escolar.

Foi utilizada principalmente para descobrir os mais e menos aptos a participar daquela nova organização social que supostamente estava fundada na justiça. Contribuiu com o sistema instituído para ajudar a disfarçar as desigualdades sociais sob a égide de supostas desigualdades pessoais, determinadas biologicamente. (PATTO, 2008)

Tal ciência queria investigar, qualitativa e objetivamente, as diferenças entre grupos e indivíduos. Sir Francis Galton foi seu principal expoente. Segundo Patto (2008), Galton, ao publicar em 1896 o livro *Hereditary Genius*, pretendeu demonstrar que, assim como os aspectos físicos e constitucionais da pessoa são herdados de seus antepassados, também o são as aptidões naturais e as capacidades intelectuais. Foi um dos primeiros cientistas a aplicar testes psicológicos que tinham como objetivo o estudo dos processos sensoriais e motores com a finalidade de estimar o nível intelectual.

De acordo com Patto (2008), com o aumento da demanda social por escolas nas sociedades capitalistas, principalmente da Europa e da América do Norte, dois problemas foram colocados para os educadores: como explicar os motivos da

diferença de rendimento dos alunos e falta de acesso aos níveis escolares mais avançados para todos.

Num mundo marcado pela crença de que as oportunidades estavam abertas a todos, a constatação de que muitos não conseguiam obter êxito pela falta de capacidade intelectual e não por conta de determinações sociais, foi muito útil para manter a ideologia da igualdade de oportunidades. A ideia era a de que o mérito pessoal seria o único critério para a seleção educacional e social.

Segundo Patto (2008):

[...] a psicologia veio contribuir para a sedimentação dessa visão de mundo, na exata medida em que os resultados dos testes de inteligência, favorecendo via de regra os mais ricos, reforçavam a impressão de que os mais capazes ocupavam os melhores lugares sociais. (PATTO, 2008, p.64)

Muitas vezes os psicólogos empenhados em medir as aptidões não levavam em consideração as influências ambientais e socioeconômicas. Todavia, muitos deles eram imbuídos de um ideal democrático e tinham a convicção de que estavam trabalhando por uma sociedade igualitária livre e fraterna. Assim:

Através da especificidade de seu trabalho propõem-se a destinar os mais aptos e não necessariamente os mais ricos, aos níveis mais altos da pirâmide social. Não eram, portanto, pessoas de má fé que defendiam conscientemente os interesses do capital, mas humanistas equivocados que ingenuamente sonhavam um sonho que a história tem mostrado impossível: o da justiça numa ordem social estruturalmente injusta. (PATTO, 2008, pg. 66)

A avaliação clínica foi sinônimo de avaliação intelectual nos primeiros trinta anos do século XX. Patto ainda diz que após o fim da primeira guerra começa-se uma cruzada para a busca de instrumentos de medição das diferenças intelectuais e os testes de QI passam a ter muita influência nas decisões de educadores quanto ao destino escolar das crianças que conseguiam ter acesso à escola.

A autora vai relatar que ganha força a higiene mental escolar que por meio de diagnósticos precoces procurava corrigir os desajustamentos infantis e desenvolver medidas preventivas com o intuito de manter a saúde mental da criança.

Nos anos seguintes, as causas do insucesso escolar são vistas como problemas presentes no aluno e vão desde físicas até emocionais, passando pelas

intelectuais. Os testes eram mais voltados aos alunos vindos das classes subalternas, já que entre estas se encontravam o maior número de crianças com dificuldades escolares.

2.3 A teoria da carência cultural

O que vem mudar esse quadro é a incorporação de outras categorias como as considerações sobre a influência ambiental no desenvolvimento da criança. Estas buscam no ambiente sociofamiliar as causas dos desajustes infantis. Os alunos não teriam capacidade de aprender por conta de questões relacionadas ao modo de vida de suas famílias e pelo ambiente em que viviam.

Os motivos que explicavam o fracasso escolar deixam de ser raciais e passam a ser culturais. Segundo Patto (2008) esse foi um passo importante, mas tinha um forte cunho ideológico, pois considerava o modo de ver e pensar dos grupos dominantes. O atraso cultural dos grupos desfavorecidos era considerado a partir da ausência de elementos presentes na cultura da classe detentora de poder.

Nos anos sessenta é elaborada a “Teoria da Carência Cultural” como resposta às denúncias e reivindicações de grupos sociais mais explorados cultural e economicamente. Essa teoria possuía duas abordagens, a do déficit ou deficiência cultural e da diferença cultural.

Segundo essa teoria os alunos teriam dificuldades de aprendizagem pelo fato de viverem em condições precárias e em famílias de desestruturadas e ambientes com baixo nível cultural.

Patto (2008) considera o estudo realizado pela psicóloga norte-americana Ester Milner como muito importante para o estudo sobre o fracasso escolar. Segundo ele, as crianças das classes sociais mais baixas teriam dificuldades de estabelecer o contato com os adultos por falta de uma atmosfera familiar positiva, o que fazia com que elas fossem prejudicadas em sua autoconfiança e segurança emocional, influenciando seu desenvolvimento intelectual.

Esse modo de pensar procura culpabilizar a criança pelo seu fracasso e demonstra o quanto os pesquisadores estavam alheios às questões ideológicas e de poder. Ao procurar explicar o fracasso escolar desse modo confirmam a propriedade de sua visão preconceituosa das crianças pobres e de suas famílias, que os impede

de olhar a escola e a sociedade em que vivem com olhos mais críticos. (PATTO, 2008 p. 76)

Porém, o pensamento educacional desta época não estava voltado apenas para a teoria da carência cultural, os estudos de Bourdieu e Passeron, entre outros autores, influenciaram bastante os estudiosos do fracasso escolar com as teorias crítico-reprodutivistas. Estas teorias procuravam acentuar o caráter ideológico da escola, que seria a transmissora da ideologia dominante e reprodutora da sociedade de classes excluindo ou delimitando a participação da classe trabalhadora. (TOMAZI, 1997)

Segundo Patto (2008) as ideias desses autores

[...] forneceram ferramentas conceituais para o exame das instituições sociais enquanto lugares nos quais se exerce a dominação cultural, a ideologização a serviço da reprodução das relações de produção na escola, o embaçamento da visão da exploração seria produzido, segundo esta teoria, principalmente pela veiculação de conteúdos ideologicamente viesados e do privilegiamento de estilos de pensamentos e de linguagem característicos das integrantes das classes dominantes, o que faria do sistema de ensino instrumento a serviço da manutenção dos privilégios educacionais e profissionais dos que detém o poder econômico e o capital cultural. (PATTO, 2008, p.148)

A escola passa a ser o local onde a ideologia e a força de trabalho eram reproduzidas e transmitidas por professores que, fazendo parte da classe média, não levavam em conta as maneiras de pensar e sentir dos alunos, próprias da classe subalterna e vistas como impróprias para a ascensão social. A intenção era levá-los a acreditar que os conhecimentos transmitidos pela escola os conduziram a melhores condições de vida. (PATTO, 2008)

Patto ao fazer o levantamento da literatura produzida sobre o fracasso escolar mostra que existem três discursos muito frequentes no material produzido.

O primeiro deles analisa que as dificuldades de aprendizagem escolar da criança pobre decorrem de suas condições de vida. Sendo assim considera que este pressuposto encontra-se em plena circulação no pensamento educacional, mostrando que ainda estamos sob influências da teoria da carência cultural uma vez que os problemas são colocados na criança.

Parte-se então para a explicação do fracasso em termos de traços ou características pessoais sem levar em consideração as precárias condições de vida influenciadas por questões de cunho socioeconômico.

Essa teoria considera também fatores intra-escolares como o currículo inadequado às crianças que vivem em ambientes culturalmente pobres.

Por não terem crescido em famílias com condições de desenvolver ou ajudá-las a desenvolver conceitos elementares necessários para o sucesso na aprendizagem, a escola parte do pressuposto que a criança já domina esses conceitos, essa abordagem acaba contribuindo para seu fracasso escolar.

O segundo discurso é o de que a escola pública é uma escola adequada às crianças de classe média e o professor tende a agir, em sala de aula, idealizando um aluno ideal.

Essa afirmação baseia-se na teoria da diferença cultural, segundo a qual os alunos das classes subalternas teriam uma suposta dificuldade de comunicação com o professor. Portanto ficam marginalizados na escola, já que esta não tem conhecimento das condições culturais diferentes do aluno e não leva em consideração esse fato quando da escolha dos conteúdos transmitidos a essas crianças.

O terceiro discurso é o de que os professores não entendem ou discriminam seus alunos pobres por terem pouca sensibilidade e falta de conhecimento a respeito dos padrões culturais desses alunos, em função de sua condição de classe média.

Esta afirmação supõe que tal conhecimento existe e está disponível por meio da divulgação de estudos realizados, o que não é correto afirmar. O professor não sabe muito sobre o aluno dessa classe social e isto não está ligado ao fato de não existirem informações, já que este desconhecimento é generalizado no corpo dos conhecimentos científicos.

A ideia de que o professor, por ser de classe média, não tem sensibilidade em relação aos padrões culturais presentes nesses alunos é comprovada cientificamente pelos seus preconceitos de classe e provavelmente, se analisadas, a própria dinâmica dos processos em curso na escola favorecem o acirramento desta insensibilidade.

Como vimos relatando, essas teorias responsáveis pela forma como foi sendo construído o pensamento sobre o fracasso escolar, muito provavelmente são

encontrados no bojo de quaisquer políticas criadas e implantadas para o enfrentamento do problema, especialmente nos anos noventa, quando se consolida a posição neoliberal.

3. O CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO DOS ANOS 90 E SUA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Esse capítulo traz alguns pontos do contexto histórico e político brasileiro que julgamos importantes para a compreensão das políticas públicas desencadeadas para o setor educacional. Nos anos noventa encontramos dois diferentes momentos: a primeira metade marcada pela crise de governabilidade dos anos Collor (15/03/1990 a 29/09/1992) e o cumprimento do mandato por seu vice Itamar Franco (29/12/1992 a 01/01/1995) como presidente interino de outubro a dezembro de 1992 e a segunda metade onde tem início os anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).

A instabilidade do governo Collor se refletiu no campo educacional. Em seu curto período de presidência teve três ministros da educação (Carlos Chiarelli, José Goldemberg e Eraldo Tinoco Melo). Nos anos seguintes permaneceram à frente do Ministério da Educação Murílio de Avellar Hingel e Paulo Renato Souza, respectivamente no governo Itamar Franco e no governo de FHC. Embora não seja escopo desse trabalho analisar a gestão desses ministros, julgamos importante assinalar a afinidade dos dois últimos em relação às políticas mais amplas desencadeadas pelos governos que representavam.

3.1 Marcos educacionais da primeira metade dos anos 90

Para melhor entender o contexto político dos anos de 1990, procuramos partir do período que o antecedeu, já que, quando se trata de levantamento histórico, não há como deixar de considerar que a mesma é produzida pelos eventos e atores que dela participam. Para isso, iniciamos esta parte do trabalho, direcionando nosso olhar para os anos de 1964 a 1979, período em que o Brasil esteve imerso em uma ditadura que procurou controlar o país e conduzi-lo com mãos de aço rumo ao desenvolvimento.

Durante a ditadura, a educação também não ficou fora deste controle. As escolas e os professores passaram a ser alvo de patrulhamento ideológico, o movimento estudantil foi colocado na ilegalidade e seu órgão representativo, a União Nacional dos Estudantes (UNE) foi desarticulado para que não houvesse representação em âmbito nacional, as escolas de grau médio também foram

atingidas e seus grêmios estudantis passaram a ter orientação dos professores de educação moral e cívica, as propostas curriculares passaram a ter caráter ideológico e manipulador.

Foi introduzido o modelo tecnicista, baseado na racionalização e na adequação da educação às exigências da sociedade industrial e tecnológica.

Essa tendência prejudicou principalmente as escolas públicas, por conta da excessiva burocratização que tinha o intuito de controlar as atividades desenvolvidas pela escola. Os gestores do ensino tecnicista se apoiavam nas teorias de Taylor e Fayol, que inspirados no positivismo, levaram para as fábricas os ideais de racionalidade, organização, objetividade e produtividade, com fim último de tornar mais ágil a produção em série. (ARANHA, 2006)

Segundo Saviani (2007), a pedagogia tecnicista advogou a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional. Semelhante ao que ocorreu no espaço fabril, onde o operário, ao contrário do artesão, deixou de ter a sua disposição as ferramentas necessárias para a realização do seu trabalho e, conseqüentemente, o controle de sua produção, passando a trabalhar de forma parcelada e tendo que se adaptar às condições que lhe eram impostas, o trabalho professor passou a ser realizado da mesma maneira.

[...] na pedagogia tradicional o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e o aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam ao encargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais. A organização do processo converte-se na garantia da eficiência, compensando e corrigindo as deficiências do professor e maximizando os efeitos de sua intervenção. (SAVIANI, 2007, p.380).

Sendo assim promoveram uma separação entre a concepção e a execução dos trabalhos. Nessa ótica o professor passou a ser um mero executor das tarefas organizadas pelo setor de planejamento e o ensino um modo de treinar o aluno com o objetivo de desenvolver suas habilidades. (ARANHA, 2006)

Segundo Ferreira (2008),

[...] o regime militar primou por estabelecer um governo de técnicos, com base no fortalecimento centralizador do Poder Executivo e pautando as ações administrativas pelo primado do econômico sobre

os aspectos políticos e sociais. Neste contexto, a ideologia tecnicista serviu como um invólucro mistificador do projeto “Brasil Grande Potência” que os governos dos generais-presidentes utilizaram para justificar a supressão das liberdades democráticas e, por conseguinte, a repressão política que se abateu contra as tendências oposicionistas. (FERREIRA; BITTAR, 2008, p. 343)

Outro ponto a destacar é a consideração de que somente o investimento em educação levaria o país ao crescimento econômico. Esta ideia foi bastante influenciada pela teoria do capital humano que, segundo Motta (2008), compôs as bases ideológicas do “desenvolvimentismo”, servindo como justificativa para as políticas de estado que estavam situadas na ideia de democratização das oportunidades educacionais como forma de distribuição de renda e desenvolvimento sociais.

Ferreira vai dizer que,

No tocante à questão educacional, os tecnocratas defendiam como pressuposto básico a aplicação da “teoria do capital humano”, como fundamentação teórico-metodológica instrumental para o aumento da produtividade econômica da sociedade. (FERREIRA; BITTAR, 2008 p. 343).

Outro ponto importante de ser citado sobre o período é a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização em 1967

Para tentar minimizar o problema dos precários índices de alfabetização, em 1967 foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que começou a funcionar de fato em 1970, época em que a taxa de analfabetismo de pessoas de mais de 15 anos chegou a 33%. Em 1972, caiu para 28,51%. O programa de alfabetização utilizava o consagrado método Paulo Freire, só que esvaziado do conteúdo ideológico considerado subversivo. Havia, pois, uma adulteração do método, impensável sem o processo de conscientização. (ARANHA, 2006, p. 319)

No início da década de 1980, iniciou-se lentamente o processo de redemocratização do país a partir de movimentos sociais que já vinham sendo fomentados por vários segmentos da sociedade civil e exigiam o fim do regime e a abertura política.

Em 1985, com eleição ainda indireta de Tancredo Neves para a presidência, tem início o que se convencionou chamar de “Nova Republica”. Porém, ainda nesse

período havia a presença de remanescentes da fase autoritária, indicando que apesar de o regime ter sido considerado acabado, as forças conservadoras continuavam presentes.

Tancredo Neves não pode assumir a presidência. Acometido por uma doença, veio a falecer e em seu lugar tomou posse, o então vice-presidente, José Sarney.

Segundo Aranha (2006), o Brasil estava mergulhado em uma crise política e econômica que desafiava soluções. O país saía do período ditatorial com uma inflação bastante complicada, arrocho salarial, crescente empobrecimento da classe média e uma enorme dívida externa que o colocava a mercê do Fundo Monetário Internacional.

Na educação havia uma considerável rotatividade de ministros e consequente descontinuidade de ações. Contudo, durante o governo de José Sarney é promulgada a nova Constituição de 1988, com as seguintes inovações no campo educacional, segundo Palma Filho (2005):

O acesso ao ensino público obrigatório e gratuito passa a ser direito público subjetivo, o que importa responsabilidade da autoridade pública caso o mesmo não seja oferecido ou seja irregular a sua oferta (art. 208, 1º e 2º).

Quanto ao custeio da educação, o texto constitucional obriga a União a investir anualmente na área nunca menos que 18% e os estados e municípios nunca menos que 25% da receita resultante dos impostos.

O artigo 210 estabelece a obrigatoriedade da fixação de conteúdos mínimos, em âmbito nacional, para o ensino fundamental, tendo em vista o respeito aos valores nacionais e regionais (Com base neste artigo, o MEC, já no governo FHC, elaborou a proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais).

O texto assegura ainda às comunidades indígenas o uso de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (art. 210, § 2º).

A educação é vista como um direito de todos, dever do Estado e da família, devendo ainda contar com a colaboração de toda a sociedade (art. 205).

Os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

O ensino de 1º grau passa a denominar-se ensino fundamental e o ensino de 2º grau, ensino médio.

Além da União, dos Estados e do Distrito Federal, também os municípios poderão organizar os seus sistemas de educação, o que deverá ser feito em regime de colaboração entre os diferentes entes administrativos. (PALMA FILHO, 2005, p.22)

Após a eleição ainda indireta de 1985, em 1989 a população votante foi às urnas em eleições diretas para presidente. Muitos partidos participaram das eleições, mas poucos com expressão nacional, sendo que passaram para o segundo turno o Partido da Reconstrução Nacional – PRN, com o alagoano Fernando Collor de Mello e o Partido dos trabalhadores – PT, com Luis Inácio da Silva, o Lula.

Collor venceu as eleições, mas apesar da ampla discussão sobre a situação da educação nacional, seu governo não possuía nenhuma proposta plausível para o setor. Segundo Xavier (1994),

O projeto Brasil Novo, de Fernando Collor, já na década de 90, teve muito pouco a dizer, a começar pela inexistência de um programa de governo para a área educacional, culminando com a escolha de um ministro (Carlos Chiarelli e auxiliares diretos) balizada mais por critérios de lealdade política do que por competência. (XAVIER, 1994, p. 286)

A autora vai dizer que, podemos perceber que a educação não ocupou o núcleo central no seu governo. Além do que, houve uma multiplicação de planos e programas, sendo eles: o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) em 1990; o Plano Setorial de Ação, também de 1990; Brasil, um Projeto de Reconstrução Nacional, de 1991 e o Projeto Minha Gente, de 1991, que visava a execução dos CIACs (Centros Integrados de Assistência à Criança).

Esta multiplicidade de planos e programas não foram bem articulados e terminaram por fragmentar as ações e pulverizar os recursos. Chegaram a ter ampla divulgação para criar uma imagem favorável na sociedade, mas alguns deles não saíram do papel. (XAVIER, 1994)

Neste período, tramitava na Câmara Federal o projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por iniciativa da própria casa legislativa, com o anteprojeto apresentado pelo Deputado do, Octavio Elísio (PMDB/MG).

Os programas lançados por este governo são divulgados em três textos oficiais que, segundo Palma Filho, permaneceram no plano das intenções

[...] “Programa Nacional de alfabetização e Cidadania”, que se propunha erradicar o analfabetismo e a universalização do ensino fundamental. “Programa setorial de Ação do Governo Collor na área da Educação” que entre outros “delírios” propunha “universalização da educação pré-escolar e da

educação de adultos e claro, “escola pública de qualidade com atendimento a 100% da clientela e “Brasil, um projeto de reconstrução nacional, que entre outras medidas propunha “Melhoria do ensino básico através da expansão do atendimento, adoção de novos padrões pedagógicos e reestruturação curricular” e “melhoria da qualidade do ensino superior”. (PALMA FILHO,2005, p. 51)

Em 1990, o governo lança o projeto de construção dos CIACs, em todo o Brasil, inspirados no modelo dos Centros Integrados de Educação Pública - CIEPs, do Rio de Janeiro, existentes desde 1982, que tinha a ambiciosa meta de construir cinco mil centros que abrigariam a média de cinco milhões de crianças. Este projeto não foi bem sucedido por uma série de fatores, entre eles, a falta de recursos financeiros, a falta de um projeto pedagógico e a descontinuidade administrativa.

O Brasil também participa da assinatura do documento aprovado pela Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990.

Essa conferência foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM). Teve a finalidade discutir os caminhos para a educação nos países pobres e em desenvolvimento.

Participaram delegados de mais de 150 países que, reunidos juntamente com especialistas em educação e representantes de organismos intergovernamentais, elaboraram a “Declaração Mundial Sobre Educação” para Todos e o “Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem”.

A Declaração foi composta por dez artigos que enfocavam:

- a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, entendidas como a aquisição da leitura e escrita, expressão oral, cálculo, a solução de problemas e dos conteúdos básicos da aprendizagem (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos pudessem sobreviver e desenvolver plenamente suas potencialidades;
- a expansão do enfoque, com o intuito de ir além dos níveis atuais de recursos, das estruturas institucionais; dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino;

- a universalização do acesso à educação e promoção da equidade oferecendo a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem;

- a concentração da atenção na aprendizagem, com a finalidade proporcionar a todos as mesmas oportunidades para a apreensão de conhecimentos;

- ampliação dos meios de e o raio de ação da educação básica;

- oferecimentos de um ambiente adequado à aprendizagem com o intuito de garantir a todos os educandos assistência em nutrição, cuidados médicos e o apoio físico e emocional essencial para que participassem ativamente de sua própria educação e dela se beneficiassem;

- o fortalecimento das alianças entre as autoridades nacionais, estaduais, e municipais com todos os subsetores e formas de educação, professores, administradores; órgãos educacionais e de governo; organizações governamentais e não governamentais, o setor privado, entre outros;

- desenvolvimento de uma política contextualizada de apoio nos setores social, cultural e econômico com compromisso e vontade política, respaldados por medidas fiscais adequadas e ratificadas por reformas na política educacional e fortalecimento institucional;

- mobilização de recursos para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos fossem satisfeitas mediante ações de amplo alcance, abarcando atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários;

- fortalecimento da solidariedade internacional, o que implicava relações econômicas honestas e equitativas, a fim de corrigir as atuais disparidades econômicas e fomentar o compartilhamento conhecimentos e experiências entre todas as nações, com vistas à elaboração de políticas e programas educacionais eficazes.

Já o Plano de ação tinha como finalidade proporcionar o alcance dos objetivos da declaração e foi concebido como referência e guia para os governos, organismos internacionais, instituições de cooperação bilateral e organizações não governamentais (ONGs). Compreendia três grandes níveis de ação conjunta: ação direta em cada país; cooperação entre grupos de países que compartilhassem certas características e interesses; e cooperação multilateral e bilateral na comunidade mundial. (UNESCO, 1998)

Retomando o assunto anterior, em setembro 1992 Collor foi afastado por denúncias de corrupção em um processo de impedimento com ampla participação popular. Em seu lugar assume o vice Itamar Franco, mineiro, que estava como presidente interino desde o seu afastamento. Itamar nomeia para ministro da educação o Professor Murílio de Avellar Hingel que, entre outros cargos, havia sido consultor do MEC. Este assume o ministério e divulga seu compromisso apoiado em oito pontos que considerava importantes para a educação nacional, dos quais destacamos a educação como prioridade nacional, a gratuidade e a valorização do educador.

Este discurso já indicava o caminho que seria seguido por sua gestão. O então ministro Hingel também abriu o debate para a formulação de uma política nacional de educação ao propor o “Plano Decenal de Educação para Todos” em 1993, buscando a participação de toda a sociedade para sua construção.

Este plano vinha na esteira da já citada “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”. Segundo este documento, apesar da Declaração Universal dos Direitos do Homem afirmar que “toda pessoa tem direito à educação”, os esforços empreendidos pelos países para garantia desse direito não teriam conseguido modificar a seguinte realidade:

Mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões eram meninas, não tinham acesso ao ensino primário; mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres - eram analfabetos, e o analfabetismo funcional era um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não tinham acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguiam concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguiam adquirir conhecimentos e habilidades essenciais. (UNESCO, 1998, p.2)

Sendo assim optou-se por trabalhar com foco na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e com o compromisso de universalizar o acesso à educação básica (que na estrutura organizacional brasileira corresponde ao ensino fundamental) promover a equidade, concentrar a atenção na aprendizagem e ampliar os meios e o raio de ação da educação básica (UNICEF, 1998).

3.2 A Política Educacional durante o governo Fernando Henrique Cardoso

Os anos do governo FHC foram os mais influentes em relação às mudanças que ocorreram na política educacional durante os anos noventa. Sua participação foi importante, pois nesse período foram implantadas a maioria das leis, programas e ações que modificaram a forma como a educação vinha sendo tratada.

3.2.1. Propostas de FHC para a educação no primeiro e segundo mandatos.

Segundo Pinto (2002), FHC apresentou, ainda no período eleitoral, sua proposta de governo para o primeiro mandato. A proposta denominada “Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo”.

No item “Educação”, a proposta faz uma pequena análise do contexto educacional existente na época, afirmando que as mudanças ocorridas no mundo a partir da criação de novas tecnologias e novos padrões de consumo e produção, exigiam maior compreensão e domínio no uso das ferramentas que passavam a fazer parte do cotidiano das pessoas. Entendia também que a educação ia além dessas exigências, sendo considerada

[...] requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico, e elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada. (CARDOSO, 2008, p. 47)

A proposta afirmava que as exigências colocadas à época faziam com que as carências educacionais da população brasileira ficassem ainda mais aparentes, evidenciando a necessidade de melhorias no setor educacional.

Um ponto forte que favorecia um olhar mais aproximado do governo à questão educacional era, sem dúvida, o desenvolvimento econômico, já que se entendia que a partir da construção de um país educado, não somente o exercício da cidadania estaria garantido, como também a melhoria do quadro econômico do país.

Segundo o documento, existia no Brasil uma consciência clara da importância da educação. Entendia-se que

O Brasil não será um país respeitado e sua população não desfrutará de um razoável padrão de vida enquanto o quadro de deficiência educacional não for revertido. Em todos os níveis de ensino, do básico ao superior, é preciso repensar o que está sendo feito e buscar fazer mais e melhor. A alta qualidade da educação, em todos os níveis, deve ser um objetivo central da ação governamental. (CARDOSO, 2008, p. 48)

Fica claro pelo texto da proposta que o governo proclamava estar interessado na melhoria da educação em todos os níveis e que a qualidade seria seu principal objetivo.

Uma forte preocupação se verifica no texto em relação ao ensino básico. Note-se que na época o termo “ensino básico” se refere ao primeiro grau, hoje denominado ensino fundamental.

A proposta de governo considerava que o sistema educacional brasileiro caracteriza-se por ser caótico e ineficiente, e colocava a má qualidade do ensino de primeiro grau como a causadora dos altos índices de repetência que, ocasionando superlotação nas escolas, gerava evasão. Segundo o texto:

A taxa de repetência dos alunos na primeira série do ensino básico é, hoje, de 50%. Os graduados levam, em média, 11,4 anos frequentando a escola de primeiro grau, o que corresponde a um acúmulo de mais de três repetências e significa o represamento de milhares de alunos no ensino fundamental. Apenas 44% de cada geração conseguem terminar o primeiro grau. O restante fica pelo caminho após permanecer, em média, sete anos frequentando a escola regular, o que comprova a persistência de nossos alunos e de suas famílias em sua determinação de se educar. (CARDOSO, 2008, p. 48)

Essa citação demonstra que o fracasso escolar que, ao nosso entender, caracteriza-se por repetência, baixa aprendizagem e evasão, mostrava-se como importante obstáculo a ser vencido.

Falando sobre o fato da universalização da escola praticamente ter sido alcançada, o que ajudava na diminuição das taxas de analfabetismo, o texto explicita que ainda assim havia cerca de quatro milhões de crianças fora da escola e que cerca de 18% da população com mais de 15 anos era analfabeta.

Porém, segundo Cardoso (2008), o principal problema da educação brasileira não era a falta de vagas ou a evasão de alunos e sim as altas taxas de repetência e

a grande quantidade de dinheiro desperdiçado a partir delas. Sendo assim a Proposta considerava que era

[...] preciso modificar, o mais rapidamente possível, o perfil educacional que resulta de tais problemas, para que possamos caminhar na construção de uma sociedade mais moderna e justa. É urgente, para isso, eleger objetivos e prioridades nacionais a curto, médio e longo prazos e dirigir a política educacional no sentido de promover a equidade social, garantindo atendimento especial às minorias desprivilegiadas e aos jovens e adultos que não conseguiram completar sua escolarização básica. (CARDOSO, 2008, p. 48)

Esse dizer vai ao encontro das premissas estabelecidas pela Declaração de Jomtien no que diz respeito à realocação de recursos. Porém não foi bem isso que ocorreu durante o governo FHC, visto que a educação de jovens e adultos não foi contemplada de modo especial pelos programas e políticas educacionais implementadas à época. Interessante observar, ainda, que mudanças na área educacional implicam em mudanças de políticas públicas que possam assegurar a melhoria de condições de vida da população, como políticas de geração e manutenção de empregos, em fim, políticas voltadas para a garantia dos direitos sociais, onde estes serão prioritários. Entretanto a dificuldade está em que esse foco afronta os interesses do capital.

Em relação aos recursos a Proposta considerava que eram suficientes para a área da educação uma vez que, segundo Cardoso (2008), a proporção do PIB dedicada à educação (3,7%) era um pouco menor do que a do Japão (4,9%) ou Estados Unidos (5,2%), mas igual à do Chile e maior do que a da Coréia (3,6%), Índia (3,3%) e Espanha (3,2%). Em nenhuma passagem considerou-se que os países possuem histórias diferentes e se encontram em diferentes fases de atendimento à educação. Se outros países conseguiram a universalização do ensino básico já no início do século XX, este não foi o caso brasileiro que entra no século XXI envidando esforços para matricular suas crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental. Esforço esse para garantir o acesso que não implica na permanência e na qualidade, no sentido de socialização dos conhecimentos.

O mau uso dos recursos destinados à educação era o discurso corrente.

O problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação. Enquanto os professores são mal

remunerados, as escolas públicas são depauperadas e há carência de material didático, observa-se peso excessivo das funções-meio, como gestão financeira, compras, distribuição etc., que chegam a representar de 30% a 50% dos dispêndios totais com a educação. (CARDOSO, 2008, p. 49)

Ao colocar a prioridade do governo em relação à política educacional, a proposta prescrevia que seria o incentivo à universalização do acesso ao primeiro grau e a melhoria do atendimento escolar de maneira que as crianças tivessem a oportunidade de completar ao menos as oito séries do ensino obrigatório.

Porém já se considerava que a responsabilidade pelo ensino básico não caberia diretamente à esfera federal. Estados e municípios deveriam desempenhar essa tarefa, atendendo as crianças em sistemas educacionais próprios e com boas escolas públicas.

Para que essa política pudesse ser executada, a União lançaria mão da quota federal do salário educação¹ que segundo Cardoso (2008) era utilizada de forma clientelista.

[...] esses recursos têm sido tradicionalmente usados de forma clientelista. E sua centralização pela União, a ausência de diretrizes gerais e critérios equalizadores de repasse de fundos, a burocratização e o inchamento dos órgãos administrativos contribuíram para o agravamento da ineficiência da gestão do sistema educacional do país. Os vícios desse modelo reproduzem-se nas esferas estadual e municipal. (CARDOSO, 2008, p.49)

A falta de critérios objetivos e transparentes para o repasse dos recursos deveria ser moralizada e, segundo a proposta, a distribuição deveria ser

¹ O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição. Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>

[...] diretamente proporcional ao número de crianças em idade escolar e inversamente proporcional à renda per capita dos municípios. Quanto maior e quanto mais pobre o município, maiores as verbas que deve receber, desde que as aplique corretamente para melhorar a educação. Uma vez que esses critérios se tornem públicos e o montante recebido por cada estado e município possa ser informatizado, será impossível favorecer aliados políticos ou comprar votos com atendimentos preferenciais, moralizando-se o sistema e tornando-o mais eficiente. Além disso, o montante que corresponde à quota dos estados deve permanecer no local de origem, evitando os desnecessários trâmites burocráticos que hoje percorre. (CARDOSO, 2008, p. 49)

Assim, pensava-se, poderiam ser resolvidos os problemas da distribuição precária de rendas para a educação. Segundo o programa a função do governo federal não se esgotava na função redistributiva. Exigir-se-ia que estados e municípios tivessem planos consistentes de melhoria do sistema escolar para que pudessem receber o auxílio. Porém o que se viu no futuro foi a instituição do Fundef, que se constitui como subvinculação de recursos, ou seja, nenhum novo recurso foi criado, distribuía os recursos provenientes da arrecadação de impostos de acordo com o número de matrículas realizadas no ensino fundamental

A proposta ainda via que os Planos Decenais de Educação, que estavam sendo elaborados no Governo Itamar, poderiam ser de grande auxílio para que estados e municípios atingissem o objetivo.

Dois programas que já existiam na época haviam sido colocados como importantes para a permanência dos estudantes das classes mais pobres na escola: o da merenda escolar e o do material didático. Estes deveriam ser melhorados por meio da descentralização dos recursos, no caso da merenda escolar e do estabelecimento de padrões de qualidade no caso dos livros didáticos. A proposta considerava essa tarefa como parte da responsabilidade do governo federal em manter os alunos na escola.

Estes são, por fim, os pontos colocados em relação ao ensino básico. No texto ainda encontramos uma clara descrição da necessidade que FHC via na reforma do estado e da tendência neoliberal que influenciaria seu governo quando relata que

O Governo Fernando Henrique será o promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais. Serão reduzidas a responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora e a interferência direta da União nos estados e municípios. As atribuições das

diferentes esferas governamentais serão bem definidas, e sempre associadas a padrões de desempenho, resultados de avaliações e prestação de contas da qualidade dos serviços oferecidos. (CARDOSO, 2008, p.49 e 50)

E dá a tônica de seu governo em relação à educação quando considera não ser possível a correção de todos os problemas educacionais do país em quatro anos, mas que seria

[...] possível dar passos fundamentais, obter resultados expressivos e assentar as bases para tornar irreversível o processo de melhoria da educação. A ampliação do atendimento escolar com qualidade e a redução da repetência e da evasão deverão ser alcançados com a participação crescente da comunidade no esforço educacional. (CARDOSO, 2008, p. 51)

A proposta estabelece medidas para diversos pontos que deveriam receber atenção, como no caso da reforma institucional: a distribuição de competências; distribuição de recursos; o estabelecimento de novos padrões de gestão educacional.

Em relação à educação básica centrou suas ações na questão do acesso; nas mudanças na área curricular; na formação de professores; na avaliação de desempenho de escolas e alunos; na melhoria dos materiais e equipamentos escolares e na merenda escolar.

O ensino superior também foi alvo das políticas neoliberais do governo FHC: a crescente privatização desse nível de ensino; o ensino à distância ganhou força, assim como a avaliação por meio do Exame Nacional de Cursos.

No Segundo mandato o Governo de FHC apresentou a proposta denominada “Avança Brasil” com a premissa de que sua eleição traria “mais quatro anos de desenvolvimento para todos”.

A proposta constituía-se de quatro grandes objetivos que se desdobravam em uma série de outros pontos a serem trabalhados. Os objetivos principais eram:

1. Consolidar a estabilidade econômica;
2. Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda;
3. Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a

distribuição de renda;

4. Consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos.

Dentre as muitas ações que proclamava desencadear estava a de investir fortemente nas que elevassem o padrão de saúde, educação e qualificação profissional dos jovens.

No que se refere à educação, as ações propostas se situavam no objetivo três: “Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda”. Apesar do título não carregar algo específico à educação, o texto reservava um espaço destinado a descrição dos pontos que seriam trabalhados.

Afirmava que as reformas e ações desenvolvidas na área da educação no período de 1995-1998 haviam criado condições para que se montasse um corajoso programa de mudanças e diversificação do sistema educacional, com ênfase na qualidade de ensino e que no segundo governo os anseios da população jovem seriam atendidos.

A prioridade ficaria para o ensino médio e a educação profissionalizante, já que o ensino fundamental, segundo a proposta, havia alcançado resultados positivos, gerando demanda de vagas e o mercado de trabalho estava cada vez mais seletivo e concorrido, exigindo melhor formação. Mesmo sob essa ótica reducionista dos objetivos educacionais questionamos se a certificação vazia corrobora para a inserção dos jovens no mercado de trabalho, ou se ela contribuirá para manter um elevado número de desempregados ou subempregados que garantem o equilíbrio do sistema capitalista.

Proclamava também que esforços adicionais seriam voltados para o ensino fundamental no intuito de melhorar a qualidade. Para isso algumas questões se destacavam nesse nível, principalmente as relativas à: formação dos professores e valorização do magistério; educação infantil; educação especial; ampliação das ações para a erradicação do analfabetismo.

Proclamava-se consolidar o ensino fundamental de qualidade transformando as escolas em instituições de aprendizagem, centradas no aluno, no professor e na gestão eficiente. Isso seria feito por meio de uma política de valorização docente, onde o Fundef teria papel de destaque; da reforma curricular, na época discutia-se os Parâmetros Curriculares Nacionais; da melhoria da infraestrutura das escolas,

para permitir o uso de tecnologias educacionais e multimídia; aperfeiçoamento do censo escolar, do sistema de avaliação do ensino básico – SAEB e criação de sistemas complementares de avaliação em estados e municípios.

A proposta afirmava, também, a importância da participação direta da sociedade nos assuntos educacionais

Uma sociedade democrática e participativa não pode submeter-se a uma visão paternalista do Estado e dele esperar a solução de todos os problemas. Sem exceção, os países que efetivamente democratizaram o ensino em tempo relativamente breve contaram com o intenso envolvimento da comunidade em relação à vida escolar, começando pelo funcionamento da escola. No Brasil, não será diferente: só com a participação direta a população terá meios de fiscalizar para valer e cobrar eficácia das ações do poder público, federal ou local. (CARDOSO, 2008b, p.74)

É no mínimo estranha essa afirmação, uma vez que o governo FHC, por diversas vezes não havia respeitado a participação da sociedade no desenvolvimento de políticas para a educação, o exemplo mais claro foi a construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Essa participação ficou muito mais no campo do voluntariado na escola.

Foram colocadas metas a serem atingidas no segundo mandato para a educação infantil, educação especial, educação de jovens e adultos e para o ensino fundamental, que neste caso foram chamadas pela proposta de “metas para o ensino fundamental de qualidade”.

Julgamos importante explicitar as que mais se aproximavam do enfrentamento do fracasso escolar:

Ampliar o acesso ao ensino fundamental atingindo, até 2002, a proporção de 98% das crianças de sete a quatorze anos matriculadas e aumentar pelo menos em setenta por cento o número de concluintes do ensino fundamental;

Regularizar gradativamente o percurso escolar do aluno, de forma a reduzir para dez anos, até o final do governo, o tempo médio de conclusão das oito séries; para isso, apoiar os programas de aceleração de aprendizagem a serem desenvolvidos pelos estados e municípios;

Reduzir em cinco por cento ao ano as taxas de reprovação e de abandono escolar, para assegurar as metas anteriores;

Garantir escola para todas as crianças de sete a quatorze anos, promovendo a colaboração entre os três níveis de governo, entre outras coisas para o cumprimento dos programas de complementação da renda familiar, associados à permanência da criança na escola;

Assegurar a implantação de um programa de monitoramento que permita avaliar o desempenho dos alunos e dos sistemas de ensino, utilizando os indicadores do Sistema de Avaliação do Ensino Básico e os resultados das avaliações estaduais e municipais;
 Articular ações com os estados e municípios a fim de eliminar aos poucos o ensino noturno para os alunos de sete a quatorze anos;
 Prover transporte escolar nas zonas rurais, quando necessário, mediante parceria financeira entre União, estados e municípios;
 (CARDOSO, 2008b, p.74 e 75)

Estas metas, além das que tratavam dos recursos financeiros, do ensino de nove anos, autonomia da escola, entre outras, tinham sido propostas a partir das ações e políticas implementadas no primeiro mandato. O slogan naquele momento era, “muito foi feito, porém é preciso fazer mais” e a proposta afirmava,

Fazer mais, olhando sempre para o mesmo objetivo – a transformação radical e duradoura das condições de vida dos brasileiros mais pobres e mais vulneráveis – é, sim, dar continuidade ao trabalho já realizado. Mas é também avançar. Isso é tão mais necessário quanto mais se percebe, dia após dia, o poder devastador, para a vida de nações, governos, sistemas produtivos e populações inteiras, das crises que percorrem o planeta. (CARDOSO, 2008b, 160)

3.2.2 O Governo FHC e as principais ações implementadas

Em 1995, assume a presidência, o então ministro da fazenda no governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que fica na presidência por oito anos. FHC foi beneficiado pelo êxito do plano real, que controlou a instabilidade da moeda e reduziu os altos índices de inflação que tanto prejudicava a população, principalmente a mais carente.

Ao tomar posse, indicou para o Ministério da Educação o economista Paulo Renato Souza. O novo ministro havia ocupado, anos antes, o cargo de vice-presidente do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em Washington, assim sendo, podemos pensar que estava bastante afinado com as estratégias da instituição para a educação.

Muitas foram as ações realizadas pelo governo FHC no setor educacional, porém sem um aumento dos recursos financeiros e em parte apoiadas nas “orientações” de organismos internacionais, como o já citado Banco Mundial.

Entre essas ações podemos citar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, de natureza contábil, cujos recursos deveriam ser empregados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.

Um dos motivos da criação do Fundef foi a crescente expansão do ensino fundamental, motivado, segundo Oliveira (2006) principalmente pelos seguintes fatores:

[...] racionalização das competências e atribuições das diferentes esferas governamentais em relação à manutenção e desenvolvimento do ensino; em função das mudanças ocorridas no mundo da produção, exigindo um trabalhador com maiores qualificações; a partir da influência de organismos externos que pressionaram países com altas taxas de analfabetismo e com baixa cobertura de atendimento educacional; pela adoção de políticas educacionais, visando a ampliação das redes de ensino em diferentes Estados e Municípios. (OLIVEIRA, 2007, p.96)

O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido. (BRASIL, 2004)

Este fundo modificava a estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, subvinculando uma parte dos recursos da educação, especialmente a este nível de ensino, com distribuição automática do dinheiro, de acordo com o número de matrículas em cada rede de ensino, promovendo a divisão de responsabilidades entre os governos estaduais e municipais.

O dinheiro do Fundef era composto basicamente pelos recursos dos próprios estados e municípios e se originavam de fontes que já existiam como: o Fundo de participação dos estados (FPE), o fundo de participação dos municípios (FPM), o imposto sobre circulação de mercadorias e Serviços (ICMS); o imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), além de recursos federais com o objetivo de garantir um valor mínimo por aluno nos estados e municípios onde o valor não era alcançado.

Essa modificação no financiamento induziu a municipalização do ensino fundamental. Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), os municípios, percebendo que

poderiam aumentar suas receitas compulsórias, aceleraram o processo de incorporação de matrícula dos alunos nessa faixa escolar.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) também se situou dentro de seu período de governo. O debate sobre reformas na educação já era realizado desde a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE) em 1986, que congregou várias entidades ligadas à educação. Em torno do documento produzido na CBE, se organizou o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa da Escola Pública e em 1988, com a publicação do novo texto constitucional, as entidades participantes passam a fazer da LDB o tema principal de seus encontros periódicos. (FERNANDES, 2003).

O primeiro projeto para a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi proposto em 1988, pelo deputado Octavio Elísio, que, segundo Brito (1997) iniciou sua tramitação a partir da publicação de um texto de Demerval Saviani intitulado “Contribuição à elaboração da Nova LDB: um início de conversa”, que foi redigido sob a forma de anteprojeto de lei.

O projeto passa por diversas audiências públicas e em 1989 e 1990 e são apresentados o primeiro e o segundo substitutivo, redigidos pelo deputado Jorge Hage, então relator do projeto, que incorporava projetos e emendas propostas pelos parlamentares, além de sugestões da sociedade civil organizada. (OTRANTO, 1997)

Um fato importante a considerar é o de que, ainda em 1992 passa a existir um processo de obstrução ao projeto da LDB, em tramitação democrática na Câmara dos Deputados, por parte parlamentares ligados ao governo Collor e ainda

O Senador Darcy Ribeiro, junto com o então Senador Marco Maciel e, com a aprovação do MEC, apresentou um novo Projeto de LDB, no Senado Federal, desconsiderando o trâmite do Projeto original, na Câmara dos Deputados. (OTRANTO, 1997, p. 234)

Apesar disso o projeto da Câmara passa pela pelas mãos da deputada Ângela Amim, e vai para o Senado, recebendo o 101/93, tendo por relator o Deputado Sid Sabóia. O relator faz seu parecer, mas quando seu substitutivo chega ao senado não consegue quorum para sua apreciação no plenário. (OTRANTO, 1997).

Através de uma manobra regimental o substitutivo de Sid Sabóia, ao invés de ir para o plenário, retorna às comissões de Educação e Justiça e Cidadania. (OTRANTO, 1997)

O Senador Darcy Ribeiro é o relator da Comissão de Constituição e Justiça e apresenta um substitutivo que considera inconstitucional o projeto da Câmara, devendo esse ser rejeitado. (BRITO, 1997, p.85)

Segundo Otranto (1997), o Senador Darcy Ribeiro, então, retira de discussão o Substitutivo Cid Sabóia e apresenta uma nova proposta de LDB para o país, de sua autoria, sem qualquer consulta anterior a nenhuma instância representativa dos educadores.

A partir dos protestos de representantes de deputados e senadores e do fórum da Educação pela LDB contra o golpe regimental que se pretendia dar, é dilatado o prazo de votação final e são realizadas negociações com o Senador Darcy Ribeiro com elaboração de diversos substitutivos. (BRITO, 1997)

Segundo BRITO, após a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995 modifica-se a correlação de forças para a aprovação da LDB. Sem oposição no congresso e com apoio dos governadores, o governo pode implementar sua política educacional sem oposição.

Assim, em fevereiro de 1996, após diversas modificações o texto final é sancionado sem vetos pelo presidente da República no dia 20 de novembro de 1996 como lei nº 9.394/96.

O governo FHC apresentou no primeiro ano de mandato o programa denominado Acorda Brasil: Está na Hora da Escola, onde foram estabelecidos cinco pontos que, na verdade, cumpriam a orientação dos organismos mundiais, a saber, financiamento, formação de professores, currículo, avaliação e gestão (LIBÂNEO, 2010). Estes foram traduzidos para o programa da seguinte maneira:

[...] a) distribuição de verbas diretamente na escola; b) melhoria da qualidade dos livros didáticos; c) formação de professores por meio da educação à distância; d) reforma curricular (estabelecimento de Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs – e Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs) e) avaliação das escolas (LIBÂNEO, 2010, p. 164)

O mandato de FHC vai até 2002 e entre as muitas ações, apresenta em janeiro de 2001 o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, resultante de longa discussão, na Câmara Federal e no Senado, de dois projetos de lei, o do MEC e o da sociedade brasileira. Dentre seus objetivos aparece mais uma vez a questão da redução das desigualdades sociais e regionais no que diz respeito ao acesso à

escola pública e à permanência, com sucesso nela, demonstrando que o problema do fracasso ainda persistia.

3.3 O contexto Político e a Educação nos anos 90: a influência do ideário Neoliberal

A década de 90 foi, segundo Frigoto e Ciavatta (2003), marcada profundamente pelas mudanças ocorridas no campo econômico, sociocultural, ético-político, ideológico e teórico. Segundo os autores, depois de uma época com ganhos reais para uma parcela da classe trabalhadora, particularmente nos países que representam o núcleo orgânico e poderoso do capitalismo, o sistema entrou em crise em suas taxas históricas de lucro e exploração.

Essa crise impulsionou um novo ciclo de acumulação onde esteve em voga a especulação do capital financeiro. Porém, essa acumulação não foi possível para todos, apenas alguns grupos mais poderosos, entre eles as corporações transacionais passaram a concentrar o poder, o que causou uma competição feroz pelo controle da riqueza, a ciência e a tecnologia de ponta.

Esse fato gerou todo um arsenal de noções criadas para afirmação de um único pensamento para a resolução da crise que se instaurou, segundo os autores:

Destacam-se as noções de globalização, Estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade pós-classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade etc., cuja função é a de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho. (FRIGOTTO/CIAVATTA, 2003, p. 95)

Segundo Maroneze e Lara (2009) a emergência de um novo padrão de acumulação capitalista, provocado pela crise estrutural e a difusão do ideário neoliberal para sua superação, impuseram novas tecnologias e formas mais flexíveis de organização do trabalho e da produção, pautados no paradigma da racionalidade econômica.

Essas “noções” forçaram as reformas que tinham por interesse a destruição dos direitos conquistados no contexto das políticas do Estado de bem-estar social, já que esses direitos seriam responsáveis pelo desvio dos mecanismos naturais do mercado do mercado e, portanto, pela crise. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Os protagonistas dessas reformas, segundo os mesmos autores seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos do mercado, que estavam encarregados de garantir a rentabilidade do sistema para as grandes corporações, as empresas transacionais e para as respectivas nações, onde mantinham suas bases e matrizes. Sendo assim,

[...] os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passam a ter o papel de tutoriar as reformas dos Estados nacionais [...] Em nível regional, vários organismos são criados como uma espécie de ramificações ou base de apoio para os organismos internacionais. Em termos de América Latina, podemos destacar, no plano econômico, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, no plano educacional, [...] a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC). (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 96)

A partir da crítica ao estado de bem-estar social como ineficiente, ineficaz e pouco produtivo, foram divulgados os pressupostos e as estratégias para reformas e ajustes estruturais que legitimariam o consenso em torno das relações sociais então vigentes. Essas reformas, tutoradas por esses organismos, forçaram os estados a serem reconfigurados a partir das premissas do ideário neoliberal. (MARONEZE; LARA, 2009)

Em relação à educação é importante salientar que, durante esse período, os organismos citados entram em cena como consultores e prestadores de assessorias técnicas, como o caso do Banco Mundial que passou também a produzir documentos com sugestões para melhorias dos sistemas educacionais. A intenção era ajustá-los aos termos então vigentes.

Peroni (2005) em seu artigo “Redefinição do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 90” traz para discussão a mudança no modo de conduzir a política educacional assumida pelo governo federal nesse período.

Para a autora, tal política estava inserida em um movimento maior do capitalismo que na tentativa de superar sua crise estabelece como principais estratégias o Neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva. (PERONI, 2005)

A partir dos anos noventa o estado, deixa de ser o executor das políticas para agir como regulador e avaliador do desenvolvimento delas. Como diz o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, conduzido durante o primeiro mandato de FHC:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1995,p.12)

Como vemos, há uma mudança modo de conduzir as políticas. No caso da educação, segundo Peroni (2005) , são estabelecidos três pilares pelos quais esta redefinição será materializada, são eles: a avaliação, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e o financiamento.

No caso da avaliação, sua intenção era garantir a qualidade e a produtividade. Quanto aos PCNs, foram a maneira que o estado arranhou para buscar unicidade entre os diversos sistemas escolares e oferecer às editoras, parâmetros para que pudessem construir materiais didáticos.

Já o financiamento, foi realizado através do FUNDEF, que reforçou a ideia de descentralização, empurrando para os municípios a condução do ensino fundamental, uma vez que propôs a redistribuição da verba a partir das matrículas na rede pública municipal.

Esses pontos realmente vêm reforçar a ideia de um estado regulador e não condutor das políticas educacionais, uma vez que este passava apenas a dar as diretrizes e não mais a desenvolvê-las.

Não há como deixar de perceber que as reformas foram bastante influenciadas pelas recomendações do Banco Mundial, já que neste período, segundo Torres (1996), este deixou de ser apenas um organismo de financiamento para figurar como a principal agência de assistência técnica em matéria de educação para países em desenvolvimento.

Em seu artigo “Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial”, a autora analisa a interferência do Banco nas políticas educacionais para reforma da educação de primeiro grau, principalmente nos países da América Latina.

Segundo o artigo, os desafios dos países em desenvolvimento em relação a educação possuíam quatro pontos fundamentais: acesso; equidade; qualidade e

redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas.

Além disso, destaca elementos distintivos do pacote de reformas educacionais para os países em desenvolvimento, tais como:

- A prioridade depositada sobre a educação básica. Entendida a educação básica como aquela que se dá no equipamento escolar, portanto centrada na educação formal, com aproximadamente oito anos de instrução.

De acordo com Torres (1996), esta concepção de educação básica não considera a visão ampliada, determinada pela “Conferência Mundial sobre Educação Todos”, deixando de lado a educação dos adultos, a educação não-formal e outras modalidades não reconhecidas dentro do parâmetro formal, apesar do Banco Mundial ser uma das agências patrocinadoras da Conferência.

- A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa. Eixo mais importante e difícil de ser alcançado. A qualidade educativa seria o resultado da presença de insumos que intervêm na escolaridade. O Banco Mundial recomenda o investimento no aumento do tempo de instrução, na adoção de livros didáticos (foco no currículo) e na melhoria do conhecimento dos professores, através da capacitação em serviço e educação à distancia. (TORRES, 1996)

- Prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa. Esse ponto fica evidente com a reforma do estado, a partir da descentralização, do recolhimento de dados através de sistemas de informação, capacitação de pessoal para assuntos administrativos, reestruturação das escolas e instituições intermediárias. (TORRES, 1996)

- Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados. Maior autonomia para as escolas, porém, mantendo centralizadas quatro funções para melhorar a qualidade da educação, sendo elas: a de fixar padrões, facilitar os insumos (biblioteca, livros didáticos, etc.) que influenciam no rendimento escolar, adoção de estratégias que facilitem a aquisição e uso dos insumos e monitoração do desempenho escolar. (TORRES, 1996)

- Convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares. Segundo a autora, esta participação visa facilitar o desempenho da escola como instituição em detrimento de uma relação de mutuo benefício da relação escola/família, escola/comunidade. Os âmbitos que regem essa relação são

a contribuição econômica para sustentação da infraestrutura escolar, critérios para seleção da escola e maior investimento na gestão escolar. (TORRES, 1996)

- Impulso do setor privado e os organismos não governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo tanto nas decisões como na implementação. Aqui estes setores são vistos como complementadores da ação do estado. Para que funcionem é necessário que haja concorrência entre eles, concorrência vista como impulsionadora da qualidade. (TORRES, 1996)

- Mobilização e alocação de recursos adicionais para a educação de primeiro grau. O BM vai dizer que existe uma distribuição desigual, até mesmo injusta, dos recursos em educação. Afirma que mesma privilegia os interesses dos sindicatos, os estudantes universitários, a elite e o governo. O Banco propõe que se modifiquem os parâmetros e prioridades das despesas públicas com educação. (TORRES, 1996)

- Enfoque setorial. Este enfoque vai em sentido contrário ao estabelecido na proposta de Educação para Todos, já que as necessidades básicas de aprendizagem são complexas e necessitam de um enfoque multissetorial. (TORRES, 1996)

- Definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica. Segundo a autora, o BM recomenda que seja realizada uma exaustiva análise econômica para que se decidam as políticas e se priorizem os investimentos em insumos instrucionais. (TORRES, 1996)

Todos esses pontos explicitam a posição do Banco Mundial e a influência desse organismo internacional na construção das políticas educativas formuladas nesse período. Retomamos aqui uma lição de Saviani (2007b) que para se compreender o real significado da legislação, não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar seu espírito. Não é suficiente analisar o texto, é preciso analisar o contexto. Não basta ler nas linhas, é preciso ler nas entrelinhas.

4. POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE ENFRENTAMENTO DO FRACASSO ESCOLAR

4.1 Antigo problema não resolvido

O Fracasso Escolar tem sido uma grande preocupação de estudiosos, especialistas, pesquisadores e profissionais ligados à educação. Basta que observemos a grande produção acadêmica de teses, dissertações, monografias, livros e artigos no intuito de explicá-lo ou analisá-lo.

É também um fenômeno que vem há tempos recebendo atenção das ações governamentais por meio de políticas e programas, com o intuito de contribuir para a diminuição no número de alunos que não chegam a concluir os estudos, seja por motivo de repetências, do atraso escolar (distorção idade/série), do abandono e do baixo índice de aprendizagem. Em um artigo escrito em 92, Oliveira (1992) faz uma análise dos dados referentes aos anos anteriores a 1990, com o intuito de demonstrar alguns desafios que deveriam ser enfrentados para a década.

O autor vai aponta que apesar da retórica historicamente atribuída à educação como sendo prioridade, o que observou foi que, as modificações na entrada e saída dos alunos no sistema escolar, fator que chamou de “ponta a ponta”, não foram expressivas. Ao levantar os dados referentes à escolarização de três gerações de brasileiros – a saber, os anos de 1929-1940; 1960-1971; 1977-1988 – verificou que a permanência dos ingressantes no sistema de ensino praticamente não havia se alterado através dos anos.

Mais adiante no texto, Oliveira (1992, p.8) faz um estudo a partir dos dados sobre a escolarização da população acima de dez anos de idade no período 1970-1987 levantados no Anuário Estatístico do Brasil, da Fundação IBGE, e encontra os seguintes números:

Escolarização da População Brasileira de dez anos e mais
(números absolutos)

Ano	População com 10 anos ou mais	População sem instrução ou com menos de 1 ano de instrução	População com instrução entre 1 e 4 anos	População com mais de 4 anos de instrução
1970	65.431.529	24.063.747	19.750.653	22.189.930

1981	88.902.901	20.508.349	23.538.323	44.655.856
1985	99.211.209	20.680.384	24.258.040	54.091.658
1987	104.118.844	20.564.403	24.841.063	58.742.520

Escolarização da População Brasileira de dez anos e mais
(números relativos)

Ano	% sem instrução ou com menos de 1 ano de instrução	% com instrução entre 1 e 4 anos	%o com mais de 4 anos de instrução
1970	36,46	29,92	33,62
1981	23,06	26,47	50,22
1985	20,84	24,45	52,52
1987	19,71	23,21	56,31

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

Esses números demonstravam que, apesar da diminuição do contingente de excluídos, o número de alunos que não alcançavam resultados satisfatórios ainda abarcava quase metade da população. (OLIVEIRA, 1992)

O próprio autor enuncia,

[...] se tomarmos como referência apenas a população com mais de dez anos de idade, ou seja, aquela que, segundo a legislação em vigor há quase cem anos, deveria ter pelo menos quatro anos de escolarização, observaremos que aproximadamente 20% desta encontra-se em estado completo de analfabetismo. Além disso, aproximadamente 24% deste total, mesmo conseguindo chegar aos bancos escolares, não consegue, ao final de alguns anos, progredir e continuar qualquer curso – mesmo de apenas quatro anos. Este contingente, segundo padrões internacionais, é considerado como de analfabetos funcionais. (OLIVEIRA, 1992, p. 09)

Oliveira vê essa situação como um problema a ser resolvido, já que, grande parte dos alunos que entrava no sistema não permanecia nele tempo suficiente para conclusão dos estudos e muitos dos que chegavam nem poderiam ser considerados alfabetizados. Sendo assim, entendia como principal desafio para os anos 90, a erradicação do analfabetismo e a universalização da escola elementar.

Esses apontamentos, feitos pelo autor a partir de dados das décadas anteriores, são importantes para confirmar a necessidade que se percebia da formulação de ações que pudessem enfrentar os vários problemas resultantes de uma tendência excludente por parte da escola e de políticas ineficientes, que, por

vezes, nem chegavam a ser implantadas por inteiro, ficando circunscritas apenas no período de um governo. (OLIVEIRA, 1992)

Em outro estudo, Otaviano Helene (2010) faz uma análise das condições de conclusão escolar nas últimas cinco décadas (1960-2000) e apresenta uma análise dos indicadores educacionais do período, com o intuito de identificar como estes refletiram as políticas nacionais, tanto no setor educacional como em outros setores.

Para isso, procura apresentar os dados das taxas de conclusão nos três níveis de ensino e aponta que, a partir dos anos 90, as taxas, até então estagnadas desde o final da década de 70, haviam voltado a crescer acima da média histórica até por volta dos anos 2000, quando se seguiu uma nova estagnação.

Segundo o autor, o primeiro período de estagnação dos indicadores escolares ocorreu por conta da estagnação econômica do país. A crise dos anos 80, que se iniciou no final da década anterior, com a falência do projeto econômico da ditadura militar, teve reflexos nos anos posteriores.

Para Helene (2010), o fato de o Brasil possuir pouquíssimos instrumentos de gratuidade ativa, ou seja, mecanismos que permitem compensar as perdas de renda ou gastos induzidos pela condição escolar de crianças e jovens, também contribuíram para a baixa permanência dos estudantes de classes menos favorecidas no sistema escolar.

Os poucos recursos existentes, aponta, se destinam quase que exclusivamente ao ensino fundamental e se restringem à alimentação na escola, transporte escolar, distribuição gratuita de algum material didático, em geral livros, e em alguns casos o fornecimento de uniformes. Porém esses mecanismos não se mostram eficientes para compensar o custo induzido pela escolarização²

Despesas de transporte, alimentação fora de casa e roupas [...] acabam por induzir gastos com os quais os estudantes ou seus responsáveis não conseguem arcar, sendo mais um obstáculo na escolarização, que se intensifica em períodos de crise econômica. (HELENE, 2010, p.49)

² Esse custo induzido inclui não apenas a exclusão direta do estudante da força de trabalho, mas também de sua ajuda indireta nas atividades econômicas da família ou dos responsáveis: o serviço doméstico, o cuidado de crianças menores ou de idosos, atividades estas que, indiretamente significam alguma renda ou evitam outros gastos. (HELENE, 2010, p. 49)

Porém, afirma o autor, a partir da década de 90 houve uma recuperação na situação econômica do país. Com isso houve um aumento nas taxas de crescimento de indicadores quantitativos da educação. Essa retomada também pode ser explicada por outros fatos ocorridos na época como: a promulgação da Constituição Federal de 1988, a definição da educação pública como direito público subjetivo, as vinculações orçamentárias e a eleição de governos estaduais e municipais com perfis claramente populares.

Estes fatos forçaram o compromisso do cumprimento das exigências constitucionais, trazendo ganhos para a educação pública.

Nessa década surgiram também os programas de progressão continuada, que, segundo o autor, muitas vezes foram descaracterizados em “aprovação automática”. O fato de esses programas terem sido aplicados especialmente no ensino fundamental, explica a elevação das taxas de conclusão escolar nesse período.

Outro ponto que o autor aponta como importante no artigo é a municipalização do ensino fundamental e a redistribuição dos recursos por meio do Fundef³. Os instrumentos de gratuidade ativa (Livros, transporte e alimentação) também foram reforçados na época, ainda que em quantia ainda insuficiente para compensar as despesas dos estudantes menos favorecidos.

Helene (2010) discorre também sobre a estagnação das taxas de conclusão que vão ocorrer a partir do ano 2000, porém, diz que suas causas não podem ser buscadas nas questões de crescimento econômico, já que neste período também havia uma retomada de tal crescimento.

Segundo o autor, percebe-se o baixo desempenho dos estudantes, quando se verificam os números do Sistema de avaliação da Educação Básica (Saeb⁴). Os

³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido. A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o Governo Estadual e os Governos Municipais. (BRASIL,2004,p. 07)

⁴ Prova Brasil e Saeb Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por duas avaliações complementares: A primeira, denominada Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica, abrange de maneira amostral os estudantes das redes públicas e privadas do país,

fatores que podem explicar a constatação deste pífio desempenho seriam a incorporação no sistema educacional de crianças e jovens de estratos socioeconômicos muito desfavorecidos e a falta de programas de compensação, a não incorporação de novas ações de gratuidade ativa, além das aprovações automáticas, que mantiveram na escola os alunos que certamente teriam ficado para trás ou seriam expulsos do sistema educacional.

Outro fator, talvez ainda mais importante, seria a limitação dos gastos públicos, mesmo com o número de matrículas tendo dobrado em todos os níveis de ensino. Segundo o autor, o crescimento ao longo da década de 90 e a estagnação ou retração que se seguiu pode ser explicados pela seguinte sequência de fatos:

[...] inicialmente, novos contingentes foram incorporados ao sistema escolar; ao mesmo tempo, a barreira da reprovação que represava os estudantes (e favorecia a evasão) foi retirada ou atenuada; mais pessoas atendidas com orçamento praticamente inalterados levou a um comprometimento da qualidade de ensino. (HELENE,2010, P. 50)

O que significa que, com mais alunos e menos recursos, ocorreu a uma piora das condições de ensino, o que certamente comprometeu o desempenho dos alunos. Assim, diz o autor que esgotados os efeitos dos dois primeiros fatos os números das taxas de conclusão se estagnaram em um novo patamar, definido pela baixa qualidade do ensino. Essa estagnação foi, possivelmente, um sinal de esgotamento das políticas da década de 90.

4.2 Enfrentamentos do fracasso escolar nos documentos da política educacional brasileira a na década de 90: o proclamado e o efetivado

Durante os anos noventa, sob a égide da posição neoliberal, diversos documentos foram produzidos com o intuito de regulamentar o ensino e reconhecer

localizados na área rural e urbana e matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio. Nesses estratos, os resultados são apresentados para cada Unidade da Federação, Região e para o Brasil como um todo. A segunda, denominada Anresc - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, é aplicada censitariamente alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Nesse estrato, a prova recebe o nome de Prova Brasil e oferece resultados por escola, município, Unidade da Federação e país que também são utilizados no cálculo do Ideb. As avaliações que compõem o Saeb são realizadas a cada dois anos, quando são aplicadas provas de Língua Portuguesa e Matemática, além de questionários socioeconômicos aos alunos participantes e à comunidade escolar. Fonte: <http://provabrasil.inep.gov.br/>

a educação de qualidade como um direito de todos. Porém nem tudo o que foi proclamado foi efetivado de forma satisfatória, uma vez que para o cumprimento de tais leis, exigem-se recursos e o esforço por parte daqueles que deveriam garanti-los. Como expressa Bobbio (1992):

Estou de acordo com os que consideram o “direito” como uma figura deôntica, que tem sentido preciso somente na linguagem normativa. Não há direito sem obrigação; e não há nem direito nem obrigação sem uma norma de conduta (BOBBIO, 1992, p. 8)

Em outra passagem esse mesmo autor ao discutir sobre os direitos do homem e sociedade considera que os direitos sociais não trazem grandes dificuldades para sua inserção nos documentos legais, porém suscitam problemas mais difíceis de serem resolvidos no que tange à garantia, à proteção dos mesmos uma vez que exigem uma “intervenção ativa do Estado” (BOBBIO, 1992)

A ideia desta parte do trabalho é apresentar a legislação educacional, desenvolvida no período estudado, com o intuito de destacar artigos ou trechos que demonstrem preocupação, discutam, ou indiquem caminhos para a resolução do problema do fracasso escolar.

Porém, entendemos que a simples promulgação de uma lei não garante seu cumprimento ou a efetivação imparcial daquilo que seu texto institui. Muitas vezes os direitos ou deveres descritos nestes documentos não ganham concretude uma vez que estão em pauta interesses diferentes e divergentes e, ainda não raro, os objetivos reais encontram-se obscurecidos pelos objetivos proclamados, pois proclamar direitos sobre os quais há certo consenso é tarefa menos árdua que disponibilizar todos os meios para o seu cumprimento. No âmbito da sua aplicação temos que considerar que as leis trazem em seus escopos, tanto objetivos proclamados, quanto reais. Segundo Demerval Saviani,

Os objetivos proclamados indicam as finalidades gerais, as intenções últimas, ao passo que os objetivos reais indicam os alvos concretos da ação. Enquanto os objetivos proclamados se situam num plano ideal onde consenso, a convergência de interesses é sempre possível, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação as forças que controlam o processo. (SAVIANI, 2008, p.190)

Percebe-se então que entre os objetivos proclamados e os reais existe uma contradição. Nem todos os dispositivos descritos no texto de uma determinada lei são absorvidos ou cumpridos na sua totalidade por aqueles que deveriam aplicá-la. Há, geralmente, interesses diversos em jogo, tanto por parte daqueles que legislam quanto daqueles para quem a lei é destinada, sendo assim

[...] os objetivos reais podem se configurar como concretizações parciais dos objetivos proclamados mas podem também se opor a eles, o que ocorre com bastante frequência. Neste último caso os objetivos proclamados tendem a mascarar os objetivos reais.(SAVIANI, 2008, p.190)

Apresentaremos a seguir os seguintes documentos: a Constituição Federal de 1988, o Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e o Plano Nacional de Educação de 2001 – PNE.

4.2.1 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal foi promulgada em 1988 e trouxe importantes contribuições ao tratar de maneira especial os assuntos relativos à Educação, expressos no Capítulo III, intitulado, “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, com artigos direcionados especificamente para a mesma.

A preocupação com a Educação aparece já no Capítulo II, que trata dos Direitos Sociais. A Constituição vai explicitar, no Art. 6º: “São direitos sociais a educação...”, entre outros direitos. Segundo Rosa (2011),

A Constituição da República do Brasil vigente, além de romper com a tradição mantida nas Constituições anteriores ao cuidar dos direitos fundamentais no seu início, assegurando os direitos do cidadão em detrimento do Estado, também inovou ao incluir a educação no rol “dos direitos e garantias fundamentais” e ao reconhecê-la como um dos direitos sociais [...] erigiu a educação a direito de todo cidadão brasileiro em desenvolvimento e a dever do Estado, da sociedade e da família. Além disso, determinou que, no caso das crianças e adolescentes, a educação, como direito subjetivo, deve ser garantida com prioridade absoluta. (ROSA, 2011, p. 21)

Já no capítulo III, Artigo 205, se estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2010)

Vemos que o texto procura trabalhar com um conceito ampliado de educação já que a coloca não como dever apenas do Estado, mas também da família. Ora, ao considerar também a família, entendemos que a constituição leva em conta todos os processos formativos existentes, e não somente a educação formal escolarizada.

Já no que diz respeito ao ensino formal, temos o que é citado no artigo 206, que expõe que o mesmo será ministrado com os seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

No que se refere ao termo “fracasso escolar”, não encontramos grafado explicitamente no texto, porém, entendemos que o enfrentamento do problema está implícito nos Incisos I e VII do artigo 206, visto que estes procuram garantir a

igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a qualidade, pontos importantes, uma vez que entre os principais problemas geradores do fracasso estão tanto a evasão dos alunos nas instituições escolares, quanto o padrão de qualidade do ensino.

No artigo 208, está determinado o dever do Estado com a educação e as garantias de sua efetivação das quais destacamos:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) ⁵.

Este artigo ainda aponta que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e seu não oferecimento pelo poder público, ou sua oferta irregular, implica responsabilização da autoridade competente, o que reforça a necessidade da aplicação da lei.

⁵ Assim estavam instituídos os incisos I a VIII na constituição de 1988 antes das emendas: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Além do exposto acima é importante destacar que a Carta Magna ainda trata da redistribuição da receita tributária em favor dos estados e municípios; a ampliação da vinculação de recursos para o ensino, estabelecida pela emenda Calmon; o estabelecimento de condições para a descentralização educacional e para a gestão democrática do ensino público.

Desde sua promulgação em 1988 a Constituição Federal trouxe alguns avanços para a educação nacional, com consequentes implicações para a democratização do ensino público e para o enfrentamento do fracasso escolar.

Durante todo esse período a Carta foi sofrendo diversas alterações, muitas delas não só com o intuito de adequar ou estender um ou outro direito ou mesmo impor um dever, mas também de se adequar às mudanças na forma como o ensino é visto pelo grupo que está no poder. Como no caso das mudanças feitas para atender a educação básica e não somente o ensino fundamental.

Essas mudanças são parte de um processo dinâmico que envolve, não somente parlamentares, como também grupos sociais e organizações das quais participam a população.

4.2.2 O Plano Decenal de Educação para Todos - 1993-2003

A necessidade da formulação de um plano decenal para a educação se deu a partir dos compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro com o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, que foi convocada pelos organismos: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM). (BRASIL, 1993)

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), foi concebido como um conjunto de diretrizes políticas em contínuo processo de negociação, voltado para a recuperação da escola fundamental, a partir do compromisso com a equidade e com o incremento da qualidade, como também com a constante avaliação dos sistemas escolares, visando ao seu contínuo aprimoramento. (BRASIL, 1997)

No que se refere ao fracasso escolar, o documento proposto para a discussão do plano, apresentado na época por Murilo Hingel, então ministro da educação do governo Itamar, lançava o seguinte questionamento:

Não basta oferecer vagas em número suficiente. O maior desafio é evitar a repetência e a evasão, assegurando que o aluno aprenda e seja bem-sucedido na escola. Sabe-se que existem muitas razões para o fracasso escolar, mas algumas dependem das condições que a escola oferece, e, portanto, podem e devem ser modificadas. Como esta a prática pedagógica? Como é feita a avaliação e o acompanhamento dos alunos? Professores e dirigentes são avaliados? O currículo é adequado? As matérias e sua organização curricular são pertinentes face às condições de vida dos alunos? Há material escolar e didático-pedagógico suficiente? Alimentação? Lazer? Transporte escolar? Estabelecer metas que possam deixar a escola mais atuante quanto à permanência, com bom aproveitamento, dos alunos que a frequentam. (BRASIL, 1993, p.9)

Outros pontos podem ser destacados nesse documento em relação à questão do fracasso escolar. Ao discorrer sobre o contexto Social, Político e Econômico do Desenvolvimento Educacional, o texto destacava que

A acentuação das desigualdades reflete-se também nas condições de acesso à escola e de extensão da escolaridade. Nas famílias de renda inferior, residentes em zonas rurais ou em núcleos urbanos de pobreza, é maior a dificuldade em vencer as séries iniciais do ensino de primeiro grau. A redução dos gastos públicos, por seu lado, aumenta a heterogeneidade dos padrões de oferta escolar, levando à acumulação da repetência e a maiores dificuldades para concluir, com bom aproveitamento, o ensino fundamental. (BRASIL, 1993, p.20)

Já para discutir o desempenho do sistema educativo vigente na época, o documento entendia que tinha havido uma expansão quantitativa no sistema educacional, mas que ainda estava longe de ser economicamente viável, equitativo e democrático, apresentando os seguintes dados:

Na faixa etária dos sete a 14 anos, cerca de 3,5 milhões de crianças ainda permanecem sem oportunidades de acesso ao ensino fundamental. Apenas dois quintos concluem as quatro séries iniciais, e menos de um quarto as concluem sem repetência. Os efeitos acumulados dessa baixa produtividade se expressam na reduzida escolaridade média da população e no grande contingente de adolescentes e adultos subescolarizados que encontram dificuldades de incorporação social e econômica. As estatísticas mostram que, dos 17,5

milhões de analfabetos formais com idade superior a 15 anos, apenas 4,1 milhões encontram-se no grupo economicamente mais ativo. Neste grupo é mais preocupante a incidência de subescolarização: 18,8 milhões não chegaram a completar quatro anos de escola. (BRASIL, 1993, p. 22)

Ao expor os obstáculos que deveriam ser enfrentados, um deles se aproxima mais do que vimos expondo. Diz respeito ao fato de a educação básica ainda não ter ganhado, na época, o status de questão nacional, e de que o sistema educacional mostrava incapacidade de associar o acesso, a permanência com qualidade e equidade para uma clientela afetada por profundas desigualdades sociais, como evidencia o excerto abaixo:

[...] baixa produtividade do sistema, evidenciada pelas perdas observadas, por repetência e evasão, em sucessivas gerações escolares. Embora condições sócio-econômicas adversas predisponham ao insucesso escolar, ele é devido, em grande parte, à incapacidade da escola em atender à heterogeneidade dos alunos. Desenvolve-se uma "cultura da repetência" que leva à perda da auto-estima e ao abandono precoce da vida escolar. (BRASIL, 1993, p.31)

A escola é entendida nesse excerto como uma instituição que não respeitava as diferenças existentes entre os alunos, advindas do lugar de onde poderiam ter vindo ou da cultura que estavam inseridos.

Mais adiante quando vai tratar de estratégias para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, o documento estabelecia metas para os dez anos seguintes, entre esta metas estava a preocupação de

[...] assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo na 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; (BRASIL, 1993, p.42)

Ao discorrer sobre as linhas de ações estratégicas o documento considerava imperativo que o governo e toda sociedade civil se organizasse em torno de esforços para que o Plano Decenal de Educação fosse implementado. Para tanto enfatizava algumas ações, dentre as quais destacamos o item sete, que tratava da melhoria do acesso e da permanência escolar, já que este

[...] talvez constitua o maior desafio a ser enfrentado neste final de século, pois, além de elevar o nível de produtividade escolar, terá amplo impacto sobre o acesso. O desenvolvimento de medidas de melhoria da qualidade da iniciação escolar (quatro séries iniciais), associado a avanços resultantes de programas curriculares inovadores, permitirá ganhos progressivos no fluxo escolar. Contribuirá para este resultado, também, o aperfeiçoamento dos processos de avaliação escolar, estimulando o progresso do aluno superando a "cultura da repetência", que constitui um considerável obstáculo a ser vencido. (BRASIL, 1993, p. 47)

Considerações como estas parecem lícitas, a julgar pelo contexto no qual foi construída a proposta. Porém, apesar de interessantes, as mesmas tiveram uma participação pequena dos educadores e acabaram não gerando muitos resultados positivos por falta de uma instância que a articulasse e de certo do desinteresse mostrado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo Saviani (1998)

Embora o referido “Plano Decenal de Educação para Todos” se propusesse a ser instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas do governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Em verdade, ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial “(SAVIANI, 1998, P.80)

Esta colocação é ratificada por Palma Filho (2005), ao dizer que,

[...] a elaboração do Plano Decenal de Educação foi a mais importante ação da gestão do Ministro Murilo Hingel, embora não tenha saído do plano das intenções, pois não teve sequência no governo seguinte e nem foi considerado na elaboração do Plano Nacional de Educação. (PALMA FILHO, 2005, p. 62)

4.2.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB

A lei 9.394, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação e foi promulgada em 20 de Dezembro de 1996. Como já tratamos antes sobre sua tramitação,

entendemos como desnecessário discorrer mais sobre seu processo parte do trabalho.

Importa aqui destacar os pontos que dão sentido à lei e, entre esses, aqueles que se alinham ao enfrentamento do fracasso escolar. Para isso faremos um apanhado dos artigos e incisos que mais se relacionam com o problema.

No seu artigo 1º a LDB vai determinar que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Segundo Carneiro (1998), o termo educação tem um sentido abrangente e o artigo em questão, ao colocá-la como um fenômeno que ocorre nos mais diversos setores

[...] apresenta uma ruptura de dimensão axiológica à medida que elastece a carga semântica da educação, imputando-lhe um atributo de ação do indivíduo sobre o indivíduo para construir seu destino nas mais diferentes ambiências humanas: na família, no trabalho, na escola, nas organizações sociais etc. Em qualquer destes espaços há um processo formativo, ou seja, um chão de aprendizagem sobre o qual se forma a cidadania. (CARNEIRO, 1998, p.30 e 31)

Ainda no Título I da LDB, os parágrafos primeiro e segundo estabelecem que a LDB disciplina a “educação escolar”, conceituando-a como aquela que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias e que a mesma deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

No Título II, capítulo destinado aos princípios e fins da educação nacional, a Lei estabelece a educação como dever da família e do Estado, devendo ser inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Artigo 3º institui os princípios sob os quais o ensino será ministrado e praticamente repete o disposto no artigo 206 da Constituição Federal. Segundo Carneiro (1998), estes princípios constituem matéria constitucional, e como tal, assumem a forma de ordenamentos jurídicos universais, quanto sua aplicação para o ensino ministrado nas escolas brasileiras. Assim, destacamos os incisos pertencentes a ele como os mais ligados à questão do fracasso escolar:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – valorização do profissional da educação escolar;
- IX – garantia de padrão de qualidade;
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

A respeito do inciso I, Carneiro (1998) destaca que a questão diz respeito às oriundas das classes mais desfavorecidas, das periferias urbanas, da zona rural, os indígenas e aquelas evadidas ou excluídas do sistema escolar, mais propensas ao fracasso escolar, já que as crianças da classe social mais favorecida não enfrentam problemas para permanecer na escola.

O autor coloca algumas indagações, feitas na época, sobre como garantir a permanência dos desfavorecidos socialmente de modo que pudessem adquirir, à luz do critério de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, as competências socialmente significativas, uma vez que o sistema era bastante seletivo e altamente excludente.

O pluralismo de ideias e concepções pedagógicas é visto por ele a partir do eixo igualdade/alteridade, portanto, funcionando com um instrumento capaz de fazer com que o espaço escolar e o que nele é ensinado sejam dinamizados e assim possam contribuir, a partir do entendimento das diferenças existentes, para o desatamento das capacidades intelectuais dos alunos.

Os incisos que tratam da gratuidade do ensino, da valorização do profissional da educação escolar e da garantia dos padrões de qualidade e por último a consideração com a diversidade étnico-racial, incluído pela Lei 12.796/13, são fatores que também contam para melhoria das condições de permanência do aluno na escola e favorece não somente a eles como também todo o sistema de ensino.

No Título III, a LDB trata do Direito à Educação e do dever de educar e praticamente repete a Constituição Federal. Destacaremos alguns pontos.

No artigo 4º, que se refere ao respeito à efetivação do dever do Estado com a educação. Cabe destacar que, na data da promulgação da LDB (1996), apenas o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, deveria ser oferecido.

Segundo Carneiro (1998), em 1996 havia uma cobertura bastante expressiva das matrículas, na média de 90%. Mas neste mesmo ano, ainda havia 2,8 milhões de crianças na faixa etária de escolaridade compulsória fora da escola. Sendo 84% delas na região Nordeste.

Quanto ao inciso IV, do mesmo artigo, que tratava do atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade, ainda não era uma realidade no período de promulgação da lei, apesar de gratuito e do reconhecimento de que quanto mais cedo se dá a entrada da criança no sistema escolar, melhores são suas chances para conclusão de seus estudos com sucesso. Isso se dava pelo fato da maior parte dos recursos estarem voltados para o ensino fundamental. Segundo Carneiro (1998), diversas pesquisas, realizadas à época da promulgação da LDB, indicavam a alta repercussão da educação infantil sobre o restante da educação escolar e da formação integral do estudante, o que afirmava a necessidade do oferecimento da educação infantil. Contudo, os recursos necessários para seu oferecimento não eram vinculados a esta etapa de ensino e, por isso, escassos, pois excluía-se das verbas do FUNDEF tanto a educação infantil quanto a educação de jovens e adultos.

No ano de 2013, com as mudanças ocorridas por meio da Lei 12.976 (que veio a regulamentar a Emenda Constitucional 59/2009), o ensino dos quatro aos dezessete passou a ser obrigatório e gratuito, segundo a nova redação dada, destacamos:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

Esta mudança é importante, pois a LDB passou a considerar não mais o ensino fundamental como o único obrigatório, mas a educação básica, que inclui a pré-escola e o ensino médio, embora a creche, primeira etapa da educação infantil, ainda permaneça excluída.

O inciso VIII, que trata do atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde também mudou a partir da redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013, passando a considerar o atendimento ao educando, não apenas no ensino fundamental, mas em todas as etapas da educação básica. Essa mudança pode ser considerada um avanço, tendo em vista que muitos alunos, por não poderem auxiliar na subsistência de suas famílias, acabam por abandonar a os estudos.

Como já tratado acima por HELENE (2010), tais programas garantem a permanência do aluno através da gratuidade ativa, que funcionam como mecanismos de compensação das perdas de renda ou gastos induzidos pela condição escolar dos estudantes de classes menos favorecidas.

O artigo 12 da Lei, inciso V, trata da incumbência dos estabelecimentos de ensino de prover meios para a recuperação dos alunos com menor rendimento, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino.

Também houve mudanças no inciso VII deste artigo, que passou a incumbir a escola de informar os pais e responsáveis, mesmo que não conviventes e na sua falta os responsáveis legais dos alunos sobre a frequência e o rendimento destes, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica e a inclusão do inciso VIII, sobre a necessidade de notificação aos órgãos competentes da relação dos alunos que apresentam um número de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.⁶

Segundo Carneiro (1998) a matéria constante neste artigo coloca em destaque o Regimento Escolar, que deve ser elaborado à luz das diretrizes emanadas pelos órgãos normativos de cada sistema (Conselhos Estaduais e Municipais), com reflexos para o projeto técnico pedagógico de cada escola.

O Capítulo II trata da Educação Básica. No artigo 23, ficou determinado que a mesma pode ser organizada em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na

⁶ VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola; (Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009)

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.(Incluído pela Lei nº 10.287, de 2001)

idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

Este artigo abriu espaço para que a escola pudesse ter autonomia em relação à organização da forma como conduziria seu projeto pedagógico. Também influenciou o desenvolvimento de estratégias de redução da repetência, uma vez que liberava a escola do modelo seriado.

O artigo 24 aponta que a educação básica, nos níveis fundamental e médio, deve ser organizada de acordo com regras comuns. Assim, destacamos dele os incisos III e V, que tratam admissão pelos estabelecimentos que adotavam a progressão regular por série, de formas de progressão parcial, desde que preservada a sequência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino e dos critérios de verificação do rendimento escolar, respectivamente.

No inciso V, alínea “a”, os critérios de verificação do rendimento escolar passam a tratar da avaliação do desempenho dos alunos, como contínua e cumulativa, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais.

Na alínea “b” considerou a possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar e na alínea “e” a obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de alunos com baixo rendimento escolar.

Vemos que estes pontos, destacados do artigo 24, ao nosso entender, vão ao encontro da necessidade da criação de estratégias para o enfrentamento da repetência.

Por último destacamos o artigo 32 que, em seus parágrafos 1º e 2º, afirma que será facultado aos sistemas de ensino o desdobramento do ensino fundamental em ciclos e a possibilidade, para os estabelecimentos que adotavam a progressão regular por série, da adoção do ensino fundamental em regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem.

Segundo Carneiro (1998), o desdobramento em ciclos, ajudaria a reduzir os números de repetência e evasão, estimulando os alunos a se envolverem inteiramente no processo de aprendizagem, sem as naturais pressões de aprovação semestrais e anuais, mas alertava que se esta medida fosse tomada isoladamente, não produziria os efeitos esperados.

No caso da progressão continuada, o autor pondera que se tratava de uma expressão para despistar a questionada progressão automática e que poderia ser uma brecha para a redução dos alarmantes índices de reprovação no ensino fundamental brasileiro. Porém, se não viesse com mecanismos eficazes no campo de estudos de recuperação, a tal progressão continuada poderia ser um instrumento de “reprovação continuada”, já que apenas faria com que os alunos se arrastassem pelas séries ou ciclos sem aprender de modo efetivo.

É claro que toda a Lei é construída a partir de um ordenamento social historicamente construído. No caso da LDB, esse fato fica visível quando olhamos para o nível de ensino que procurou priorizar na época de sua elaboração, ou seja, o ensino fundamental. Este nível foi especialmente tratado, em detrimento dos outros níveis de ensino. Isso se deu em favor do cumprimento de metas influenciadas pela Conferência de Educação para Todos e das recomendações de organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, que recomendavam aos governos o atendimento educacional apenas no que tange à aprendizagem básica por eles considerada, com o objetivo de “aliviar a pobreza” (expressão recorrente nos documentos elaborados pelo BM na década de 90). Salientamos, mais uma vez, que a expressão educação básica, empregada tanto pela citada conferência, quanto pelo BM, não corresponde na nossa estrutura de ensino à educação básica.

Há de assinalar que o direito à educação básica, considerada como educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, foi uma luta dos movimentos sociais, particularmente do Fórum Nacional de Educação, desde o tempo da constituinte e depois no processo de elaboração da LDB. Embora tanto essa, quanto a Constituição de 1988 tenham incorporado a expressão “educação básica”, ao se determinar como obrigatório e gratuito, direito público e subjetivo apenas sua segunda etapa, ou seja, o ensino fundamental, o conceito de educação básica, bem como os argumentos e fundamentações favoráveis a ela foram desconsiderados.

4.2.4 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF

Segundo os dados obtidos no “Manual de Orientação”, publicado pelo MEC, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de

setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. (BRASIL, 2004)

Passou a vigorar em todo o País a partir de sua implantação em 1º de janeiro de 1998, exceto no estado do Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual.

Sua maior novidade consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, através da subvinculação de uma parcela dos recursos da educação para esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental.

Promoveu a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os Governos Municipais. As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica. (BRASIL, 2004)

A composição do Fundo se dava, basicamente, por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (inclusive dos recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

Além desses recursos, entrava na composição do FUNDEF, uma parcela de recursos federais, a título de complementação, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos Governos Estaduais e Municipais no âmbito do Estado onde este valor per capita não fosse alcançado.

Porém, a criação do FUNDEF trouxe avanços para o ensino fundamental em detrimento dos níveis de ensino infantil e médio, além da educação de jovens e adultos, uma vez que direcionava os recursos para o ensino fundamental.

Analisando o financiamento da educação no Brasil, Pinto (2002) faz um balanço do governo FHC e critica o modo como foi pensado o FUNDEF. Afirma que o mesmo partia do pressuposto que os recursos para a educação eram suficientes, cabendo apenas uma otimização de sua utilização. O excerto abaixo ratifica a afirmação feita no parágrafo anterior sobre a canalização dos recursos para o ensino fundamental.

No que se refere ao financiamento da educação, podemos dizer que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior “participação” da sociedade. Dentro desta lógica, aliás, em fina coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, por exemplo, o ensino fundamental em detrimento do ensino superior, ou ainda, no caso do primeiro, o ensino para as crianças na faixa etária ideal, em detrimento da educação de jovens e adultos. (PINTO, 2002, p. 124)

O FUNDEF ainda provocou a aceleração do movimento de descentralização do ensino fundamental, segundo Vazquez (2003) em sua análise sobre os impactos do FUNDEF,

A redistribuição dos recursos do FUNDEF cria incentivos à descentralização do ensino fundamental uma vez que assegura recursos proporcionais à oferta de ensino fundamental em cada esfera de governo. Na situação anterior ao fundo, os municípios tinham que financiar a oferta do ensino fundamental com recursos próprios, não havia garantia de recursos adicionais para que os municípios assumissem as matrículas deste nível de ensino.

Com a introdução do FUNDEF, os municípios recebem do fundo estadual um valor médio per capita para cada aluno matriculado na rede pública municipal de ensino fundamental regular. Dessa maneira, o FUNDEF torna-se o principal instrumento de financiamento deste nível de ensino. (VAZQUEZ, 2003, p. 45)

Apesar de a destinação de recursos para o ensino fundamental ter objetivado melhorar a distribuição das verbas para os municípios com menor renda per capita, forçava que estes assumissem as matrículas do ensino fundamental, caso contrário não participariam do rateio.

[...] os municípios “ganhadores” de recursos com o fundo [...] são aqueles que possuem matrículas na rede municipal de ensino fundamental e cuja contribuição é inferior à receita originária do fundo. Assim, estes municípios recebem os recursos do FUNDEF em volume proporcional à oferta do ensino fundamental.

Diante deste quadro, a única maneira dos municípios retirarem recursos do fundo é assumir a oferta do ensino fundamental. Dessa maneira, as transformações no financiamento do ensino fundamental estimulam, em decorrência do FUNDEF, o processo de descentralização deste nível de ensino. (VAZQUEZ, 2003, p. 46)

Em seu artigo 2º, a lei 9.424, determinava que os recursos fossem aplicados na manutenção do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério. Posição esta ratificada no artigo 7º ao assegurar que 60% dos recursos do fundo seriam aplicados na remuneração dos profissionais do magistério que estivessem em “efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público”.

A lei considerava também a necessidade de acompanhamento e controle da utilização dos recursos através de conselhos, instituídos em cada esfera de governo.

Ao considerar apenas o ensino fundamental, o FUNDEF fez com que os recursos fossem utilizados quase que exclusivamente para este nível de ensino e provocou um desestímulo de investimentos, por parte dos poderes públicos, na educação infantil, na educação de jovens e adultos e mesmo no ensino médio (PINTO, 2002).

Assim esses níveis ficaram prejudicados, especialmente a educação infantil e a educação de jovens e adultos. Se formos relacionar esse fato com problema do fracasso escolar, veremos que a falta de investimentos nestes níveis, principalmente na educação infantil, não contribuíram de modo efetivo para seu enfrentamento, uma vez que, como já analisado por CARNEIRO (1998), a criança que passa por ela possui melhores chances de sucesso no ensino fundamental, além de considerarmos como direito da criança.

Com o final da vigência do Fundef, que era de 10 anos e acabou em 2006, teve início o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela LEI Nº 11.494, de 20 de Junho de 2007. A nova lei destinará recursos para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.⁷

⁷ Segundo o MEC, o Fundeb - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020. É um importante compromisso da União com a educação básica, na medida em que aumenta em dez vezes o volume anual dos recursos federais. Além disso, materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos. A estratégia é distribuir os recursos pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões — a complementação do dinheiro aplicado pela União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano. A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e

4.2.5 Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010

O Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010 – foi instituído pela Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Portanto, já no final do Governo FHC.

O plano foi estabelecido a partir de uma proposta divulgada pelo MEC em agosto de 1997, e saiu do embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo federal. Dourado (2010) destaca que os dois projetos apresentavam concepções distintas, o que se traduziu nas prioridades, diretrizes e metas, mas, também, no diagnóstico e na compreensão dos nexos entre política, gestão e financiamento.

Segundo Aguiar (2010) aprovação do PNE, a despeito dos problemas conjunturais enfrentados, constituiu um passo importante para o estabelecimento de políticas que ultrapassam gestões de governos nas três esferas jurídico-administrativas. Afirma não haver dúvidas quanto à incorporação de algumas demandas históricas da população brasileira, em suas metas e objetivos, apesar das restrições que sofreu.

Não é o foco neste trabalho fazer a análise aprofundada do PNE 2001-2010, já que construção de um plano nacional coloca em discussão mais que um projeto de educação, discute um projeto de nação (AGUIAR, 2010), exigindo para sua análise um importante aprofundamento⁸. Portanto levantaremos aspectos relativos ao seu formato e aos objetivos e metas que apontou.

Segundo o documento produzido pela comissão de Educação do Senado Federal em conjunto com a UNESCO para sua divulgação, o PNE 2001-2010 tratava de um plano de Estado e não de Governo, com duração de dez anos e sua concepção e execução deveriam envolver tanto a sociedade quanto os três poderes, nas três esferas de governo. (UNESCO, 2001)

É importante discorrer sobre as diferenças existentes entre Plano de Governo e Plano de Estado. Almeida (2009) vai apontar que um Plano de Governo é caracterizado por políticas que buscam implementar medidas para responder demandas colocadas em sua própria agenda interna. Estas podem até envolver

municipal por conselhos criados especificamente para esse fim. O Ministério da Educação promove a capacitação dos integrantes dos conselhos. Fonte: <http://portal.mec.gov.br>

⁸ Veja as avaliações realizadas por AGUIAR, 2010 e DOURADO, 2010.

escolhas complexas, mas o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais.

Sobre Plano de Estado, o autor vai dizer que o mesmo é caracterizado por políticas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Ou seja, o plano de governo se atém mais às questões pontuais e propõe políticas que são executadas durante o mandato do grupo que chegou ao poder. Já o plano de estado, por envolver diversas instâncias na discussão de um caminho a ser traçado para resolução de questões mais amplas, tem a finalidade de provocar mudanças significativas em longo prazo.

O PNE 2001-2010 teve sua estrutura dividida em: introdução, onde são descritos seu histórico, objetivos e prioridades, além de quatro partes que tratam de seu diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, relativas aos níveis: infantil, fundamental, médio e superior; das modalidades de ensino, divididas em: educação de jovens e adultos; educação à distância e tecnologias educacionais; educação tecnológica e formação profissional; educação especial e indígena.

Tratou ainda da formação de professores e valorização do magistério, financiamento e gestão, além do acompanhamento e avaliação do Plano.

Os objetivos do PNE 2001-2010 se resumiam em quatro principais: elevação global do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso, e permanência com sucesso na educação pública e democratização do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (UNESCO, 2001)

Como prioridades o plano estabelecia:

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.
2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.
3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.
4. Valorização dos profissionais da educação.
5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino. (UNESCO, 2001, p. 27,28,29)

Em relação ao ensino fundamental, o plano fazia um diagnóstico da situação em que se encontrava este nível de ensino à época. Assentava que as matrículas do ensino fundamental brasileiro superava a casa dos 35 milhões, número que era superior ao de crianças de 7 a 14 anos, representando 116% dessa faixa etária. Isso significava que havia muitas crianças matriculadas no ensino fundamental com idade acima de 14 anos, chegando a mais de 8 milhões de alunos nessa situação. (UNESCO, 2001)

Esses números configuravam uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, fato que decorria basicamente da distorção idade série, resultado dos altos índices de reprovação. Um aluno do ensino fundamental geralmente completava as oito séries em um tempo de 10,4 em média. (UNESCO, 2001)

O diagnóstico considerava que a distorção-idade série era um fator importante para a evasão. Além disso, por conta desse atraso no percurso escolar, que mantinha as crianças mais tempo no ensino fundamental, eram necessários mais recursos para manter o sistema de ensino funcionando normalmente. (UNESCO, 2001)

Corrigir a distorção idade-série era importante e o PNE considerava que um dos modos de fazê-la seria através da ampliação do ensino obrigatório para nove series, com entrada da criança aos seis anos de idade na escola, uma vez que este era o padrão na maioria dos países, incluindo a América latina.

O problema da exclusão era considerado bastante importante. O número de crianças fora da escola era ainda muito grande, apesar dos avanços.

Segundo o estudo, as taxas de analfabetismo e o número de crianças fora da escola se associavam de modo estreito. Porém na maioria das vezes essa exclusão não se dava pela falta de vagas, considerava-se que o problema estava relacionado

à precariedade do ensino e das condições de exclusão e marginalidade social em que viviam certos segmentos da população. (UNESCO, 2001)

Portanto, o diagnóstico apontava que o desenvolvimento de programas paralelos de assistência às famílias, seria de grande importância para o acesso à escola por parte da população mais pobre, uma vez que estas dependiam do trabalho das crianças para sua subsistência. (UNESCO, 2001)

Cabe considerarmos que ao fazer tal diagnóstico, o PNE levantou problemas relacionados à questão do fracasso escolar, ao verificar que a exclusão, o abandono da escola, as distorções idade-série e a falta de programas de gratuidade ativa, questão tratada acima por Helene (2010), eram pontos que persistiam nos sistemas de ensino.

Entre seus objetivos e metas para o ensino fundamental, o PNE determinou trinta pontos a serem atingidos no prazo de vigência do plano, ou seja, dez anos.

Entre esses pontos destacavam-se: a universalização do atendimento no ensino fundamental para toda clientela, com garantia do acesso e permanência dos alunos; ampliação do tempo de estudos para nove anos; elaboração de padrões mínimos de infraestrutura para construção de escolas para o ensino fundamental; consolidação de programas para o fornecimento de livros didáticos e obras de apoio aos alunos e professores; transporte escolar para zonas rurais, entre outros.

Destacamos os seguintes objetivos que, ao nosso entender, estariam mais ligados ao fracasso escolar no ensino fundamental:

- Regularização do fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, o que, segundo o Plano, garantiria a efetiva aprendizagem.

Sobre esse objetivo Aguiar (2010), conclui que o Brasil ainda ostenta distorção idade/série no ensino fundamental, o que significa continuidade do atraso no percurso escolar; déficit de aprendizagem nesta faixa etária; e negação do acesso aos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade.

- Integração dos recursos destinados à política social para garantia de renda mínima associada a ações sócio-educativas para famílias com carência econômica comprovada. Segundo Aguiar (2010),

As precárias condições de vida e o trabalho infantil ainda persistem como os vilões que impedem a frequência de crianças de 7 a 14 anos ao ensino fundamental, ainda que se verifique a edição de medidas governamentais que buscam garantir a inclusão deste segmento no sistema escolar. Em relação ao trabalho infantil, a incidência de crianças trabalhadoras havia decrescido de 4,5% da população dessa faixa etária, em 2006, para 4%, em 2007 (idem, *ibid.*). Todavia, ainda é pouco e o poder público precisa investir mais para resgatar essa dívida social. (AGUIAR, 2010, p.719)

No momento, o novo Plano Nacional de Educação, que substituirá o PNE 2001-2010, está em vias de ser promulgado. Este vem sendo discutido desde 2010, a partir da Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º abril do mesmo ano.

4.3 Ações governamentais para correção do fluxo escolar.

Segundo vimos nos documentos da política educacional brasileira que foram apresentados, dentre as várias questões tratadas, uma delas está bastante ligada ao fracasso escolar, a saber, a distorção idade-série, provocada pelos altos índices de reprovação, abandono e evasão escolar.

Esta questão compromete todo o sistema, causando sérios problemas aos alunos que, por terem sua autoestima comprometida, acabam por abandonar a escola, e também para os governos e a sociedade, que precisam arcar com o acréscimo dos gastos com os recursos destinados à educação.

Outros pontos que influenciam a existência ou contribuem para o acirramento do fracasso escolar poderiam ser citados e suas causas e medidas para contê-los, melhor estudadas. Porém a intenção desse trabalho não é a de esgotar todas as questões relacionadas ao assunto. Assim, nos propomos a olhar mais atentamente para as políticas de correção do fluxo escolar, implementadas pelos governos para correção distorção idade-série.

4.3.1 Os Programas para correção do fluxo escolar

Como já vimos, ao ser promulgada em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, trouxe maior flexibilidade e autonomia para que os sistemas de

ensino organizassem a maneira pela qual acompanhariam o desenvolvimento dos alunos, em seu artigo 23, a lei recomenda:

Art. 23º. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. (CARNEIRO, 1998, p. 77)

Segundo Azevedo (2007), esta característica da lei representa a concretização das políticas para a democratização da educação escolar, pois ao flexibilizar o acesso à escola, cria uma diversidade de alternativas para que todos os cidadãos, independentemente da idade, condição social e econômica possam estudar.

No artigo 24, inciso III, a LDB coloca que, nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a sequência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino. Já no Inciso V, alíneas b e c, instituem:

- b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;
- c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado. (CARNEIRO, 1998, p. 80)

Assim se confirma a possibilidade dos sistemas de ensino se utilizarem de políticas para a correção do fluxo escolar.

Chamamos de políticas de Correção de fluxo escolar, aquelas que têm a finalidade de corrigir os atrasos decorrentes dos fatores como a repetência, o abandono e evasão dos alunos.

A tabela Abaixo demonstra os números referentes às taxas aprovação reprovação abandono e repetência no ano de 2011:

INDICADORES DE RENDIMENTO ESCOLAR

Ensino Fundamental

Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação - 2011

Unidade da Federação	Ensino Fundamental - Taxas de Rendimento Escolar		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
Brasil	87,6	9,6	2,8
Norte	84,8	10,6	4,6
Rondônia	82,8	14,2	3,0
Acre	88,7	7,9	3,4
Amazonas	84,0	10,2	5,8
Roraima	88,1	9,3	2,6
Pará	84,0	10,9	5,1
Amapá	87,0	9,8	3,2
Tocantins	89,3	9,1	1,6
Nordeste	83,1	12,3	4,6
Maranhão	87,6	8,9	3,5
Piauí	83,9	12,8	3,3
Ceará	89,6	7,8	2,6
R. G. do Norte	79,7	14,9	5,4
Paraíba	81,5	11,9	6,6
Pernambuco	84,2	11,7	4,1
Alagoas	77,2	15,2	7,6
Sergipe	76,0	19,5	4,5
Bahia	79,5	15,0	5,5
Sudeste	91,3	7,3	1,4
Minas Gerais	90,7	7,3	2,0
Espírito Santo	87,1	11,2	1,7
Rio de Janeiro	84,8	13,1	2,1
São Paulo	94,2	4,9	0,9
Sul	88,8	9,7	1,5
Paraná	88,9	9,5	1,6
Santa Catarina	94,7	4,4	0,9
R. G. do Sul	85,5	13,1	1,4
Centro-Oeste	89,4	8,6	2,0
M. G. do Sul	83,2	14,1	2,7
Mato Grosso	95,3	3,6	1,1
Goiás	89,7	7,6	2,7
Distrito Federal	88,1	10,8	1,1

Fonte: MEC/INEP/Deed.

Nota: Inclui ensino fundamental de 8 e 9 anos.

Olhando para estes dados, notamos que em âmbito nacional, temos 9,6% de reprovação, se somarmos esse índice aos 2,8% que abandonam a escola, chegaremos a 12,4% de alunos do ensino fundamental que se enquadram no chamado fracasso escolar, ainda não considerados aqueles que apesar de terem

certificação não conseguiram uma aprendizagem compatível com o seu nível de escolaridade. .

Os números absolutos podem dimensionar com mais clareza a questão do fracasso escolar, considerando-se apenas os indicadores de repetência e abandono escolar. Se considerarmos que o número de matrículas no ensino fundamental em 2011 era de 30.358.640, segundo os dados do INEP publicados no Censo da educação básica: 2011 – resumo técnico, chegaremos aos seguintes números: 2.914.430 estudantes brasileiros do ensino fundamental foram reprovados em 2011 e 850.042 abandonaram os estudos, ou seja, 3.764.471 crianças experimentaram o fracasso escolar sob os aspectos da repetência e abandono. Quantos seriam aqueles que apesar de matriculados têm defasagem de aprendizagem, sendo excluídos do acesso ao saber?

Observamos, ainda que os mais penalizados são aqueles que vivem em regiões historicamente mais afetadas pela pobreza. Assim vemos que se localizam preferencialmente nas regiões Norte e Nordeste, que apresentam índices bem acima da média nacional, como no caso de Sergipe que possui 19,5% de repetência e 4,5 % de abandono. Porém, mesmo em regiões mais abastadas, como no Sudeste, temos alguns estados que apresentam alta incidência do problema, caso do Rio de Janeiro, que possui 13,1% de taxa de repetência e 2,1% de abandono.

Segundo Prado (2000), repetência e evasão são problemas crônicos da educação brasileira e sempre estiveram presentes em sua história. São eles que dão origem ao complexo problema da defasagem idade-série, provocando o insucesso escolar, considerado pela autora como uma deficiência grave que acarreta problemas, tanto para os alunos, levando-os à perda de sua autoestima, quanto para o sistema educacional, através do aumento significativo dos gastos públicos.

Abaixo apresentamos os números que indicam a taxa de distorção idade série em 2011:

INDICADORES DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE

Ensino Fundamental

Taxa de Distorção Série-Idade, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – 2011

Unidade da Federação	Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental				
	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	22,9	12,9	24,2	26,5	5,2
Norte	34,2	7,9	33,5	37,7	6,2
Rondônia	27,8	--	30,8	27,9	5,0
Acre	29,5	9,1	26,5	37,5	3,1
Amazonas	35,3	10,1	33,7	39,9	7,8
Roraima	23,4	8,5	29,2	16,5	2,6
Pará	38,7	6,7	43,4	40,6	6,6
Amapá	27,2	--	31,4	23,2	3,9
Tocantins	22,6	--	25,3	22,1	4,3
Nordeste	31,6	12,0	40,2	34,3	7,0
Maranhão	29,0	13,9	27,8	31,5	5,5
Piauí	33,7	10,0	37,9	36,7	8,1
Ceará	24,6	13,2	34,4	27,6	7,5
R. G. do Norte	30,8	0,7	40,4	33,6	6,7
Paraíba	33,3	7,8	40,9	36,9	6,2
Pernambuco	28,5	7,5	38,6	31,6	6,7
Alagoas	34,8	--	46,0	36,8	7,5
Sergipe	37,3	13,0	43,2	42,7	8,2
Bahia	36,9	20,3	47,2	39,0	7,0
Sudeste	15,0	15,5	16,6	17,5	4,6
Minas Gerais	18,4	10,4	21,2	18,5	4,2
Espírito Santo	20,3	--	24,0	21,9	3,7
Rio de Janeiro	27,6	17,2	46,1	31,2	8,2
São Paulo	8,0	--	9,5	8,5	2,7
Sul	17,4	9,5	22,7	15,7	2,8
Paraná	13,8	9,1	22,0	8,7	2,0
Santa Catarina	14,4	8,2	18,2	13,6	2,3
R. G. do Sul	22,9	10,3	25,9	24,0	4,2
Centro-Oeste	20,3	10,1	25,1	21,1	4,3
M. G. do Sul	27,0	7,3	35,0	25,7	3,1
Mato Grosso	15,3	--	16,2	16,8	3,1
Goiás	21,1	18,2	30,2	20,9	5,1
Distrito Federal	17,3	8,4	21,7		4,0

Fonte: MEC/INEP/Deed.

Nota: Inclui ensino fundamental de 8 e 9 anos.

Podemos perceber que os números ainda são bastante altos. Se formos considerar apenas os números referentes ao Brasil, temos um total de 22,9%.. Porém, vemos que em regiões como Norte e Nordeste, as taxas ficam muito acima da média nacional, sendo 34,2 e 31,6 %, respectivamente.

O número total de matrículas no Ensino Fundamental em 2011 foi de:

MATRÍCULAS
Educação Básica
Número de Matrículas na Educação Básica por Etapas e modalidade de Ensino, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – 2011

F	Total	Anos iniciais	Anos finais
Brasil	30.358.640	16.360.770	13.997.870

Fonte: MEC/Inep/Deed

Se olharmos para estes números totais e compararmos com a taxa de distorção idade-série da tabela acima para o Brasil, chegaremos à casa de 7.000.000 de alunos fora da idade correta para a série. Daí a importância dada pelos governos para as políticas de correção do fluxo escolar

Retomando a discussão sobre tais políticas, verificamos que se desdobraram em medidas que, segundo Prado (2000), foram adotadas pelos sistemas de ensino a partir de diferentes alternativas político-pedagógicas como: a promoção automática, considerada a mais controversa e mais radical das políticas de correção de fluxo e objeto de muita polêmica; as classes de aceleração da aprendizagem e a organização do sistema educacional em ciclos, onde a aprovação ou reprovação não é anual, como ocorre quando o ensino está organizado em séries e, portanto, oferece maiores chances de recuperação para o aluno.

Outra autora, Fernandes (2003), também vai citar uma variedade de propostas, implementadas na tentativa de superação do fracasso escolar em diferentes redes do ensino público. Algumas já citadas anteriormente como: promoção automática e classes de aceleração, e outras como, progressão continuada, avaliação continuada, conselhos participativos, sistemas de dependência, recuperação nas férias, todas mais frequentemente conjugadas às

mudanças na organização da escolaridade em ciclos, adotadas por secretarias de diferentes estados e municípios brasileiros.

Diante desse quadro percebemos que o sistema de ciclos e a progressão continuada foram muito utilizados, sendo considerados pelas duas autoras como estratégias importantes para correção do fluxo escolar e conseqüentemente do fracasso escolar.

No artigo 24 da LDB, inciso V, alínea A, que trata da verificação do rendimento escolar, se observa a ideia de avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais. Este modo de avaliação proposto demonstra que o sistema de ciclos e a progressão continuada são as alternativas que melhor se alinham ao disposto na lei.

Sendo assim, apesar dos diversos modos de ações e políticas educacionais, importantes para o enfrentamento do problema em questão, propomos um olhar mais atento às políticas de correção de fluxo escolar, em especial o modo como se operam o sistema de ciclos e a progressão continuada, por considerá-los como importantes ações governamentais utilizadas para o enfrentamento do fracasso escolar por boa parte dos sistemas escolares.

4.3.2 Ciclos e progressão continuada

Segundo Freitas (2004), a “forma escola” atual foi concretizada através de uma visão de mundo e de educação predominantes. É uma forma historicamente produzida segundo certas “intenções”.

Se olharmos com ingenuidade para a escola, veremos apenas um conjunto de salas de aula e espaços agregados (refeitório, cozinha, sala dos professores, do diretor, pátios, etc.) destinados para o acolhimento dos alunos. Porém, nestes estes espaços, de arquitetura aparentemente neutra, instituem-se em relações de poder entre os que nele adentram.

Bertagna (2008) vai lembrar que a atual forma de organizar o espaço e o tempo escolar, através da seriação, é herança de Comenius, pensador da educação vivido no século XVII, período em que essa forma de organização escolar possuía a

intencionalidade de otimizar e potencializar a utilização do tempo e do espaço para se ensinar num mesmo ritmo, muitos alunos.

Sendo assim, nessa dimensão espacial, os acontecimentos se desenrolam a partir de tempos e ritmos. Todo tempo é demarcado, há o tempo para estudar, tempo para brincar, tempo para planejar e para gerir. Esta demarcação está colocada há tantos anos que nem nos damos conta de que foi instituída através da história, por visões de mundo e concepções de educação. (FREITAS, 2004)

Mas nem sempre a organização escolar ficou ilesa de confronto. Segundo Freitas (2004), outros educadores já discordaram de seus pressupostos organizacionais e buscaram formas de alterar seus espaços e tempos, os exemplos mais claros são os que foram propostos por Freinet, Paulo Freire e M. Pistrak.

Assim vemos que a ideia de modificação das formas de organização do tempo escolar, há muito já estavam presentes. Essas tentativas de mudanças refletem as diferentes atribuições e concepções dadas à educação em cada época.

A Progressão continuada e o sistema de Ciclos, como novas formas de organização do tempo, fazem parte desses movimentos, uma vez que também estão inseridos no ambiente escolar. (FREITAS, 2004)

Segundo Bertagna (2008), compreender o que são os ciclos não é tarefa muito fácil porque em nosso país, as propostas se construíram de diferentes maneiras e segundo concepções diversas, o que dificulta a pretensão de uma única assertiva ou compreensão sobre sua constituição. No entanto, no cerne na concepção dos ciclos, está a forma de organizar o tempo e o espaço escolar em contraposição à clássica forma seriada.

Barreto e Souza (2004) em seu estudo sobre as produções acadêmicas que investigam as políticas implementadas no Brasil para os ciclos e progressão escolar, o veem como aqueles que

[...] compreendem alternativas de organização do ensino básico, que ultrapassam a duração das séries anuais como referência temporal para o ensino e a aprendizagem, e estão associados à intenção de assegurar à totalidade dos alunos a permanência na escola e um ensino de qualidade. Nesse sentido, eles têm a ver com o propósito de superar a fragmentação artificial do processo de aprendizagem ocasionada pela seriação, a qual tem levado a rupturas na trajetória escolar, uma vez que dá margem a reprovações anuais. Mas vão além, pois demandam mudanças na concepção de conhecimento e de aprendizagem, na ocupação do espaço e do tempo escolar, bem como na própria função da educação escolar, vindo a constituir um caminho

potencial para a democratização do ensino.(BARRETO e SOUSA, 2004, p. 1 e 2)

Barreto e Mitrulis (2001) também procuram conceituá-los, entendendo que

Os ciclos compreendem períodos de escolarização que ultrapassam as séries anuais, organizados em blocos cuja duração varia, podendo atingir até a totalidade de anos prevista para um determinado nível de ensino. Eles representam uma tentativa de superar a excessiva fragmentação do currículo que decorre do regime seriado durante o processo de escolarização. A ordenação do tempo escolar se faz em torno de unidades maiores e mais flexíveis, de forma a favorecer o trabalho com clientela de diferentes procedências e estilos de aprendizagem, procurando assegurar que o professor e a escola não percam de vista as exigências de educação postas para o período. (BARRETO,MITRULIS, 2001, p.104)

No entanto, apesar de os ciclos aparentarem ser uma boa proposta, o regime predominante nas escolas ainda é o seriado. Isso se comprova a partir dos dados referentes aos tipos de organização adotados pelos sistemas escolares.

Apesar dos números demonstrarem uma baixa adoção do sistema de ciclos, Barreto e Souza (2004) alertam para o fato de que os dados estatísticos disponíveis devem ser considerados com cautela, uma vez que os instrumentos de coleta ainda não são adequados para registrar, com precisão, as informações sobre os diversos tipos de organização vigente nas escolas e as respectivas matrículas de seus alunos. Permitem tão somente uma visão aproximada a respeito da cobertura escolar, sendo que um dos principais motivos dessa imprecisão é o fato de existirem escolas com organização mista, ou seja, que adotam ciclos e séries.

Segundo o estudo de Franco (2004) os números do Censo Escolar divulgados pelo INEP nos anos de 1999 e 2002 apontavam que as escolas que organizadas unicamente em ciclos eram de 10,0% e 10,9%, respectivamente. As unicamente em séries eram de 82,4% em 1999 e 80,6% em 2002 e as organizadas em séries e ciclos contavam 7,6% em 1999 e 8,5 em 2002.

Porém, apesar da persistência do regime seriado, Azevedo (2007) avalia que a tradição escolar brasileira de organizar seu ensino apenas em séries anuais, foi quebrada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

O autor afirma que a organização do ensino por meio do sistema seriado, contribui para a exclusão dos alunos que não conseguem alcançar o padrão requerido para a reprodução dos conhecimentos, supostamente ensinados, em

virtude deste regime ser anual e baseado na seleção meritocrática, o que causa, conseqüentemente, a retenção ano a ano dos menos aptos. (AZEVEDO, 2007)

Considera importante essa ruptura, pois neste tipo de organização, os alunos que não conseguem avançar, geralmente acabam por abandonar a escola, que, no entanto, na maioria das vezes, o sistema procura se eximir totalmente da responsabilidade pelo insucesso do aluno, atribuindo e transferindo exclusivamente para ele, todo o ônus de seu fracasso escolar. (AZEVEDO, 2007)

Segundo Alavarse (2009), os ciclos introduziram, com diferenciações, uma polarização em relação à ideia presente na seriação, de que ao final de cada ano letivo a avaliação seja sinônima de aprovação ou reprovação dos alunos. Essa polarização revela que o transcurso da escolarização pode ser automático, fluido ou ainda continuado, não precisando ser condicionado por ameaças ou reprovações.

Os ciclos, entre outros aspectos, estabelecem, pelo menos potencialmente, uma polarização com a escola seriada e, apesar das diferenças entre várias iniciativas, sua lógica dominante é a tentativa de superar o fracasso escolar, expresso particularmente pelas altas taxas de reprovação, identificando-se na seriação um fator que o favorece. (ALAVARSE, 2009, P. 35)

Bertagna (2008) coloca que muitas críticas já foram feitas ao sistema de ciclos, no intuito de demonstrar suas falhas, apontando que a aprendizagem ficava prejudicada por essa nova forma de organização, devido principalmente à ausência de reprovação.

Sobre esse fato, Barreto e Souza (2004), vão descrever em seu estudo que,

A reprovação é reivindicada por grande parte dos segmentos escolares como um mecanismo necessário para garantir a aprendizagem, mesmo que não seja para todos os alunos, atribuindo-se a ela um potencial de motivação para o ensino e para a aprendizagem. Aliás, é em nome de diferenciar os alunos – os que sabem e os que não sabem – que muitos professores demandam o retorno da repetência escolar. Em manifestações de docentes, por exemplo, a não reprovação é acusada de: provocar a desqualificação do ensino e da aprendizagem, sucatear a escola, desvalorizar o trabalho do professor, tirar a sua motivação para ensinar e a do aluno para estudar e realizar as tarefas escolares, provocando maior indisciplina. Como consequência, denuncia-se estar, a escola, diplomando analfabetos, e os governos, divulgando as taxas de aprovação como evidência de melhoria de qualidade de ensino, sendo que estes têm como alvo a economia de recursos, que decorreria da extinção da reprovação. (BARRETO; SOUZA, 2004, P. 16)

No entanto, Alavarse (2009) ao discutir a utilização pelos sistemas escolares de formas de influenciar o aproveitamento escolar dos alunos, vai dizer que, a polarização entre ciclos e séries só ganha relevância se estiver acoplada à discussão dos procedimentos mais convenientes para o incremento do aproveitamento escolar, pois, se série significar a defesa da reprovação como ameaça capaz de levar alunos a aprender e os ciclos significar apenas o seu adiamento, a polarização estará esvaziada de seu conteúdo político de efetiva democratização da escola.

O modelo seriado defende a reprovação como ameaça capaz de levar os alunos a aprender e o sistema de ciclos, se não forem discutidos os melhores procedimentos para o incremento do aproveitamento escolar, pode funcionar apenas como um modo de adiá-la. Assim continuariam os a ter os mesmos argumentos do modelo seriado, esvaziando sua verdadeira intenção que deveria ser a de garantir o aprendizado. (ALAVARSE, 2009, p.38)

A organização do ensino em forma de ciclos comporta o regime de progressão continuada. Esta proposta que tem por princípio a flexibilidade da organização do ensino e o respeito ao ritmo de aprendizagem do aluno, nela os alunos não são retidos ao final de um ano, segundo Bertagna (2003)

A progressão continuada permite uma nova forma de organização escolar, conseqüentemente, uma outra concepção de avaliação. Se antes aprovava-se/reprovava-se ao final de cada série, agora se espera que a escola encontre diferentes formas de ensinar que assegurem a aprendizagem dos alunos e o seu progresso intra e inter ciclos. (BERTAGNA, 2003, p.79)

Portanto não se trata de aprovação automática. O documento denominado “Orientações para as escolas” desenvolvido pela Secretaria de Educação de São Paulo, nos dá apoio para dizer que

A progressão continuada implica acompanhamento contínuo da aprendizagem e tem no processo de reforço e recuperação um recurso básico para sanar dificuldades e defasagens. É diferente da promoção automática, que é entendida como mecanismo em que o aluno vai sendo promovido independentemente de ser submetido a processo continuado de avaliação, com reforço e recuperação da aprendizagem, quando necessário. (NEUBAUER, 2001, p. 14)

Este dizer vai ao encontro da colocação de Alavarse (2009), uma vez que sugere que, para se garantir a aprendizagem dos alunos, é necessário que se promovam incrementos para que não esvazie a verdadeira intenção da escola de garantir a aprendizagem.

Salientamos que não se trata neste estudo de se fazer uma defesa do sistema de ciclos ou da progressão continuada, mas sim de colocar suas possibilidades e diferenças em relação ao ensino seriado. Porém entendemos que, sem medidas efetivas, que contribuam para a melhoria dos processos de avaliação e aprendizagem, parece-nos que o sistema de sistema de ciclos, assim como o seriado, também pode ser gerador de fracasso e exclusão escolar.

Recorremos ao artigo de Freitas (2004) para confirmar o dito acima. Em seu estudo sobre a adoção de séries ou ciclos, o autor vai direcionar seu olhar para novas formas de exclusão presentes na escola através dos procedimentos de avaliação.

O autor considera que os procedimentos de avaliação estão articulados com a forma que a escola assume enquanto organização social, o que em nossa sociedade se traduz em hierarquização, controle e formação valores impostos por ela. Afirma que isso é feito a partir de uma triangulação entre avaliação instrucional, comportamental e de valores e atitudes, cobrindo tanto os aspectos formais, quanto os informais.

Assim, o autor entende que mesmo sendo retirada a avaliação formal, como pretendem os sistemas de ensino que adotam os ciclos ou a progressão continuada, se não forem objetos de uma reflexão sistemática, os aspectos perversos da avaliação informal continuarão a atuar e zelar pela exclusão dos alunos,. (FREITAS, 2004)

Para Freitas (2004), esta seria a base da construção das novas formas de exclusão nos anos 90. Porém, agora elas atuam por dentro, sem a necessidade de excluir fisicamente os alunos. Segundo o autor analisa,

As novas formas de exclusão ancoram seu poder na avaliação informal. A saída da nota como elemento de reprovação formal, abriu espaço para que a avaliação informal tomasse o lugar da avaliação formal na sala de aula. Entretanto, os processos de avaliação informal atingem diretamente a auto-estima do aluno e podem ser mais perversos do que a própria avaliação formal. Do ponto de vista do

sistema, entretanto, a exclusão foi internalizada a custos menores – tanto econômicos como políticos. (FREITAS, 2004, p.21)

As novas formas de exclusão estariam atuando agora por dentro da escola fundamental, adiando a eliminação do aluno e internalizando o processo de exclusão, que teria efeito visível nos anos mais elevados da estrutura escolar, quando a evasão já é tida como algo mais natural e até aceitável. (FREITAS, 2004).

Kuenzer (2004) chama esse processo de inclusão excludente, dizendo que esta ocorre nos diversos níveis e modalidades da educação escolar, através da manutenção de baixos padrões de qualidade, que não permitem a formação de identidades autônomas, capazes de responder e superar as demandas do capitalismo.

Entendemos que estes fenômenos ficam diluídos no interior dos sistemas, através de formas mais brandas de exclusão, na figura dos alunos que não aprendem e ainda assim, perpassam todas as suas fases, sendo conduzidos através deles, sem terem alcançado um aproveitamento satisfatório⁹.

Segundo Kuenzer (2004) as estratégias utilizadas para isso têm sido várias, mas as que merecem destaque são as que têm chamado de “empurroterapia”, ou seja: ciclagem, aceleração de fluxo, progressão automática, classes de aceleração. Para a autora, estas estratégias possuem a única preocupação de melhorar as estatísticas educacionais.

Isso acontece sem que essa exclusão possa ser comprovada através dos números que Oliveira (1992) denomina de “ponta a ponta”, ou seja, as estatísticas referentes à entrada e saída dos alunos no sistema escolar, uma vez que a exclusão, se dando no interior do sistema, camufla os dados referentes aos índices de repetência, abandono e evasão.

Neste caso, os números gerados realmente podem funcionar apenas para a produção de estatísticas favoráveis aos sistemas de ensino e aos governos que os

⁹ Bourdieu verifica que os alunos oriundos de famílias culturalmente menos favorecidas, haviam sido incluídos na escola, mas recebiam uma educação escolar, apenas essencial, que não lhes garantia benefícios no futuro. Segundo o autor: “Os alunos ou estudantes provenientes das famílias mais desprovidas culturalmente têm todas as chances de obter, ao fim de uma longa escolaridade, muitas vezes paga com pesados sacrifícios, um diploma desvalorizado [...]”, este fato não deixa de ser uma prática excludente por parte da escola, realizada de forma mais branda, gradual ou contínua e as vezes despercebidas por que exerce e por quem é vítima. Ver: BOURDIEU, P. e CHAMPAGNE, P. “Os excluídos do interior”. In: NOGUEIRA, M. e CATANI, A. (orgs.). Escritos de educação. Petrópolis: Vozes, 1998.

mantém, não demonstrando se a qualidade da educação, esperada ou necessária, estaria sendo efetivada na escola.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos durante o percurso deste trabalho, o fracasso escolar é uma construção social e sua produção não se dá apenas por fatores diretamente ligados aos estudantes, como mau desempenho nas disciplinas, falta de repertório cultural ou situação de pobreza. Envolve outros níveis como: o contexto socioeconômico do país, o sistema educacional, a escola, a sala aula, o aluno e a família, que se desdobram em indicadores que devem ser considerados quando direcionamos nosso olhar para essa questão.

Está historicamente situado, o que significa que durante todo o período de formação e existência da escola, nos moldes e propósitos para os quais foi constituída, o chamado fracasso escolar esteve e ainda está presente como um fenômeno que desafia tanto educadores, quanto o governo e a coletividade, trazendo sérios efeitos negativos para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária no compartilhamento dos bens materiais, sociais e simbólicos.

Não há como negar que o fracasso foi e ainda é produzido por meio da exclusão daqueles que não se alinham aos padrões estabelecidos pela conjuntura social predominante em cada época.

Como vimos, a ideologia liberal, com seus ideais de igualdade e liberdade, contribuiu para a afirmação de que aqueles que não alcançavam níveis mais altos de participação na sociedade, não conseguiam por conta da sua própria incapacidade.

Uma vez que se pregava a existência de uma “igualdade” de direitos e a educação escolar estava ao alcance de todos, seria natural que aqueles que não obtinham êxito, fossem os responsáveis pelo seu malogro, dado que as “oportunidades” estavam abertas.

Sendo assim, num primeiro momento tínhamos uma escola que excluía de dentro para fora. Os alunos que não conseguiam aprender eram colocados para fora dela, com a justificativa de que eram os culpados pelo seu próprio fracasso. Nessa escola não havia espaço para a criança que não aprendia. A evasão era, na realidade, a expulsão do aluno, tanto pelos mecanismos próprios do sistema escolar, quanto pela iniquidade do sistema socioeconômico, político e cultural.

Porém, os alunos tidos como fracassados, eram, na grande maioria das vezes, e ainda são, os oriundos dos estratos sociais menos favorecidos.

Se olharmos apenas de modo superficial para a instituição escolar, podemos ter a impressão de que a escola antiga possuía maior capacidade para educar as crianças do que a que hoje está conformada. No entanto, esta é uma visão distorcida.

Na verdade, a escola de que falamos, era excludente tanto quanto ou mais que a de hoje, e mantinha em seu interior apenas os alunos que de certo modo conseguiam corresponder aos parâmetros estabelecidos pelo sistema escolar. Os que não se conformavam aos seus métodos entravam num círculo de repetência que forçava sua saída. Uma vez excluído o aluno que não aprendia, se mantinham nela apenas aqueles que, ao seu entender, possuíam condições para aprender. Com isso, mantinha-se a impressão de que seu ensino era eficiente.

Deste modo a escola se eximia da culpa pela exclusão destes alunos, uma vez que ao ressaltar os que aprendiam, poderia justificar sua eficiência, imputando individualmente aos alunos a responsabilidade por seu fracasso. Uma gama enorme de motivos serviam de justificativa: a incapacidade intelectual, a indisciplina, a precária condição social, a diferença cultural, a família desestruturada, a indiferença dos pais com a situação escolar de seus filhos, e tantas outras razões pelas quais se procurava explicar o baixo desempenho dos estudantes.

Esta situação de exclusão começou a se modificar a partir do momento em que o direito formal passou a proclamar a universalização do acesso e da permanência das classes menos favorecidas no ensino fundamental. Com isso, as escolas que antes excluía para fora de seus muros, foram obrigadas a conservar em seu interior aqueles alunos que antes eram considerados por ela como incapazes.

Isso gerou problemas, pois, a existência de reprovação em graus muito altos, reprovação esta imposta pela escola, como medida para fazer com que os alunos passassem novamente pelos mesmos conteúdos, somente agudizava o abandono e a evasão.

Existia uma “cultura de repetência”, que mais punia os que não aprendiam, ou melhor dizendo, que não apresentavam os padrões de aprendizagem estabelecidos pela escola, do que garantia a efetividade do ensino.

Por conta disso, o aumento do número de alunos que fracassavam ou abandonavam a escola aumentou, gerando a necessidade de se pensar em estratégias para sua permanência com sucesso no sistema escolar. Não era só a questão de o país escancarar para o mundo as mazelas da educação, mas o pesado ônus para os cofres públicos que isso representava.

Com a questão do acesso praticamente resolvido, era preciso garantir a qualidade do ensino, o que levaria a uma superação do fracasso escolar. Porém apesar do discurso ser esse, fica evidente que as muitas ações propostas pelas políticas educacionais foram pensadas a partir do entendimento de que o fracasso escolar é representado pelos fatores relacionados à questões de fluxo, quais sejam: a repetência, o abandono e a evasão escolar.

Para os formuladores dessas políticas, combater o fracasso escolar é criar propostas e programas que garantam prioritariamente o acesso, a permanência e a não repetência. Daí surgiram os programas de gratuidade ativa, os ciclos e a progressão continuada, os planos relacionados ao financiamento da educação como o Fundef e o Fundeb e as tentativas de organização do ensino e estabelecimento de metas como PNE e o PDE .

Porém, vimos que durante os anos noventa, com as reformas do Estado e a pressão dos organismos internacionais, esses programas e metas passaram a ter a finalidade de garantir a otimização dos recursos, o controle dos gastos e de proporcionar o mínimo necessário para a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”.

Como vimos, os objetivos proclamados pelos documentos produzidos, de certa forma, não correspondem aos objetivos reais, entendidos pelos educadores e pela sociedade como necessários para melhoria da qualidade de ensino e para a melhora dos índices de aprendizagem dos alunos.

O Brasil é um país de contrastes sociais acentuados. Possuímos regiões com alto índice de desenvolvimento em detrimento de outras que não conseguem dar conta de suas carências. Este fato é confirmado pelos números de repetência, abandono e evasão escolar, como apontado no trabalho, onde verificamos que regiões historicamente carentes como Norte e Nordeste, além de estados com bolsões de pobreza como o Rio de Janeiro, mantém altas taxas desses indicadores.

Portanto, instituir um direito, como por exemplo, o direito à educação de qualidade, através da criação de leis e planos, não garante que este será

concretizado, fatores como diferenças culturais, sociais e econômicas existentes em cada região influem na sua efetivação. Ou seja, o fato de um direito estar juridicamente instituído não faz com que ele se dê como proposto na letra da lei, ou como aspirado tanto pela população efetivamente alijada dos direitos, quanto por aqueles que lutaram até que o direito encontrasse apoio legal e continuam lutando para que se concretize.

No período estudado, vimos que toda uma ideologia orientou a adoção de políticas públicas, mormente na área dos direitos sociais, do país. Falamos do Neoliberalismo, que chegou tardiamente, mas esteve muito presente na condução das políticas dos anos noventa, não somente no Brasil, mas em toda América Latina.

Este sistema operava com a premissa de que os direitos conquistados através das políticas do “Estado de bem estar social” eram os responsáveis pela crise que se deu nesse período no capitalismo, forçando uma baixa nas taxas históricas de lucro e exploração e, portanto, deveriam ser revistos, com intuito de livrar os Estados do peso de mantê-los.

Dessa forma, mesmo sem termos vivenciado as políticas do estado keynesiano, mas sim um arremedo delas no período nacional-desenvolvimentista, passamos para o neoliberalismo, em que o Estado não deveria ser mais o executor das políticas sociais, mas apenas seu promotor e regulador, o que fez com que tais políticas fossem colocadas à disposição das leis de mercado.

A educação sofreu com isso, já que, apesar de ter sido apregoada como um dos pontos-chaves para o desenvolvimento, foi vista como um dos gargalos que precisavam ser estancados a partir da otimização do uso dos recursos.

Prioridade dos aspectos financeiros; descentralização; mobilização de recursos para um único nível de ensino; participação da sociedade, ONGs e da iniciativa privada, atuando como complementadores do Estado na condução das políticas sociais; qualidade da educação vista como fornecimento de insumos (livros didáticos e merenda escolar), bem como o desenvolvimento de políticas baseadas na análise e racionalidade econômica, foram as marcas da política educacional implementada pelo Governo nesse período, com auxílio dos organismos internacionais.

Verificamos que políticas como o FUNDEF tinham a preocupação de redistribuir os recursos, mas não de aumentá-los. Sendo assim, percebemos que muitas ações e políticas desenvolvidas sob a égide do neoliberalismo tiveram maior

preocupação com o controle de gastos gerados pelos sistemas de ensino, o que, ao nosso entender, não contribuíram para que houvesse melhoria na qualidade da educação,

Nesse particular o enfrentamento do fracasso escolar é visto como um fator importante a ser considerado, uma vez que a distorção idade-série provocada por ele, representava, e ainda representa, maiores gastos com o ensino, por conta do inchaço do sistema. Porém, pensou-se mais em reduzir os números relativos aos problemas de fluxo escolar, que do que com seu real enfrentamento através de medidas que garantiriam o aprendizado dos alunos.

Há, no entanto, que se desmistificar o fracasso escolar. Superar a ideia de que ele se dá apenas pelos números de repetência, abandono e evasão.

Muitos alunos que hoje entram no sistema escolar, sofrem com um outro tipo de problema. Por não aprenderem e mesmo assim ter que permanecer na escola por conta da obrigatoriedade a eles imposta, muitos deles, atravessam todo o percurso escolar, chegando ao seu fim sem adquirir o saber historicamente produzido, semianalfabetos ou analfabetos funcionais, o que não lhes garante a experiência de uma aprendizagem significativa.

Após anos de estudo, recebem ao final do percurso escolar uma certificação vazia que não lhes dá condições de participar da sociedade como cidadãos capazes de enfrentar seus desafios.

Por conta desse fator, chegamos à conclusão de que a escola de hoje não mais exclui do portão para fora, mas pratica uma “inclusão excludente”, ou seja, mantém os alunos em seu interior mesmo que não estes não apresentem níveis de aprendizagem satisfatórios.

Mesmo assim são poucas as iniciativas inovadoras que realmente garantem a aprendizagem desses alunos. Os programas de progressão continuada, ciclos, recuperação nas férias ou paralelas, classes de aceleração, entre outras medidas, são importantes, mas se não forem bem geridas, acabam por favorecer apenas o adiamento da repetência, ou por conduzir o aluno para fora do sistema escolar apenas oferecendo-lhe uma certificação que engrossará positivamente as estatísticas.

Não pretendemos com isso, afirmar que a escola é a única culpada por esta situação. Como já foi dito acima, o fracasso escolar é um problema que possui múltiplos fatores e seu enfrentamento exige um enfoque multidisciplinar, além de

vontade política e esforço por parte dos governos e dos diversos setores da sociedade. O problema precisa de um enfrentamento mais geral, com políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população, sem contudo abandonar a educação.

Entendemos que escola está inserida no contexto social e, portanto, sujeita às suas implicações. Muitas vezes, por não ter ou não saber como lidar com as mazelas produzidas pelas condições sociais e econômicas ou pela política educacional que lhe é imposta, sem que seja dado tempo suficiente para o entendimento de seus objetivos reais, ou mesmo condições materiais e didático-pedagógicas para aplicá-las, acabam por desenvolver ações obsoletas ou equivocadas, que excluem os alunos de forma gradual e imperceptível, tanto para ela quanto para os excluídos.

Esta situação perversa ratifica uma política educacional que continua discriminatória. Porém, travestida de democrática, inclusiva e preocupada com os direitos sociais, mas que, no entanto, o máximo que faz é proclamar os direitos, sem a preocupação de realmente efetivá-los.

Há, portanto, que se lutar por medidas que realmente avancem em direção ao direito positivado, com o intuito de garantir a construção de uma Educação de qualidade e não excludente, que rompa com a noção de equidade em favor da igualdade, não apenas a de direitos, mas a de oportunidades, para que todos possam alcançar o objetivo de obter os conhecimentos necessários que lhes permitam viver com dignidade em uma sociedade não discriminatória, onde seja possível compartilhar os bens materiais, sociais e simbólicos coletiva e historicamente produzidos. Temos clareza dos limites impostos pelo modo de produção capitalista, que para a sua própria sobrevivência impõe a exclusão de muitos. Fica o desafio para cada um de nós: a luta cotidiana pela transformação social.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Márcia A. S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 23/03/2013.
- ALAVARSE, Ocimar Munhoz. A organização do ensino fundamental em ciclos: algumas questões. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 40, p. 35, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782009000100004&script=sci_arttext>. Acesso em 20/04/2013
- ARANHA, M. L de Arruda. **História da educação e da pedagogia: geral e Brasil**. São Paulo: Moderna, 2006.
- ARROYO, M. G. Fracasso/sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. **Em Aberto**, Brasília, 2000. Disponível em: <www.emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/1072/974>. Acesso em: 21/01/2013.
- AZEVEDO, Antulio José de. A organização do ensino em ciclos e o regime de progressão continuada. **Revista Científica Eletrônica de Pedagogia, local**, ano 5, n. 9, 2007. Disponível em: <www.revista.inf.br/pedagogia09/pages/artigos/edic09-anov-art07.pdf>. Acesso em: 20/04/2013
- BARRETO, E. S. S.; SOUSA, S. Z. **Ciclos: estudos sobre as políticas implementadas no Brasil**. 2004. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/27/diversos/te_elba_barretto.pdf>. Acesso em: 21/04/2013.
- BARRETTO, E. S. de S.; MITRULIS, E. Trajetória e desafio dos ciclos escolares no país. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200003>. Acesso em: 19/04/2013.
- BERTAGNA, Regiane Helena. Ciclos, Progressão Continuada e Aprovação Automática: contribuições para a discussão. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 18, n.31, jul./dez.2008, p.73-86. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/2203>>. Acesso em: 15/04/2013
- BERTAGNA, Regiane Helena. **Progressão continuada: limites e possibilidades**. 2003. 480 p. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000297487>>. Acesso em: 10/04/2013.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BOURDIEU, Pierre. Os excluídos do interior. In: ____ NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs). **Escritos da Educação**. Petrópolis: Vozes, 1990. p. 218-227.

BRASIL, Manual de Orientação do Fundef. MEC: 2004. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf> acesso em: 22/08/2012

BRASIL, P. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em: 01/05/2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 16a ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988_8.pdf >. Acesso em: 15/03/2013.

BRASIL. **Parâmetros curriculares nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1997b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>>. Acesso em: 15/03/2013.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=24496> acesso em: 22/08/2012

BRITO, V. L. A. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bvce.org%2FDownloadArquivo.asp%3FArquivo%3DCARDOSO_Avanca_Brasil_Proposta_de_governo.pdf_22_10_2008_17_47_44.pdf&ei=ibyBUbCfCcfH0QGC7oDoAg&usq=AFQjCNFgZmwmW-5KSYxDUnzv4sNmGlz0Zg >. Acesso em: 10/03/2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: uma proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bvce.org%2FDownloadArquivo.asp%3FArquivo%3DCARDOSO_Maos_a_obra.pdf_07_10_2008_18_20_37.pdf&ei=fL2BUf-2HuPt0gHu5oC4BA&usq=AFQjCNGghSwqBLbyhYu25H39nGzOjNITIA >. Acesso em: 10/03/2013

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**: leitura crítico compreensiva: artigo a artigo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CHOPRA, Deepack. **As sete leis espirituais do sucesso**. Rio de Janeiro: BestSeller, 2007.

CUNHA, Luis Antonio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. – 8ª ed. Rio de Janeiro. Francisco Alves, 1980.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 17/04/2013.

FERNANDES, Claudia de Oliveira. **A Escolaridade em Ciclos**: práticas que conformam a escola dentro de uma nova lógica - a transição para a escola do século XXI. Rio de Janeiro, 2003, 351p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.unirio.br/cch/neephi/textos/TESE%20DOUTORADO_CLAUDIA%20FERNANDES.pdf >. Acesso em: 15/04/2013.

FERREIRA JR., A.; BITTAR, M. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cad. CEDES** [online]. 2008, vol.28, n.76, pp. 333-355. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a04v2876.pdf> >. Acesso em: 17/04/2013.

FORGIARINI, S. A. B; SILVA. J.C. **Escola pública**: fracasso escolar numa perspectiva histórica. Anais do Simpósio de Educação. Cascavel, 2007. Disponível em: < www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/369-2.pdf >. Acesso em: 26/04/2013.

FRANCO, Creso. Ciclos e letramento na fase inicial do ensino fundamental. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 25, p. 30-38, jan. abr. 2004. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a03.pdf >. Acesso em: 15/04/2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Ciclos ou séries**: o que muda quando se altera a forma de organizar os tempos-espacos da escola? Reunião anual da Amped, 27, 2004, Caxambu. Anais Caxambu: 2004. Disponível em: < http://www.anped.org.br/reunioes/27/diversos/te_luiz_carlos_freitas.pdf >. Acesso em: 10/04/2013.

FRIGOTTO G.; CIAVATTA M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003 93 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 12/11/2012.

GRANDE Enciclopédia Larousse Cultural. São Paulo: Nova Cultural, 1995.

HELENE, Otaviano. Análise dos indicadores de conclusão escolar nas últimas cinco décadas. **Revista Adusp**, nº 46, Janeiro de 2010.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação básica**: 2011 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2011.pdf >. Acesso em: 12/04/2013.

KUENZER, A. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. & SANFELICE, J. L. (Orgs.) **Capitalismo, trabalho e educação**. 2. ed. rev. – Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2004.

LIBÂNEO, José C. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 9a ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARCHESI, Á.; GIL, C. H. **Fracasso escolar**: uma perspectiva multicultural. Porto Alegre: ARTMED, 2004.

MARONEZE, L. F. Z.; LARA, A. M. B. A política educacional brasileira pós 1990: novas configurações a partir da política neoliberal de estado. IX Congresso Nacional de educação – **Educere**. Curitiba, 2009. Disponível em: < http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3126_1394.pdf>. Acesso em: 20/03/2013.

MOTTA, Vânia Cardoso da. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. **Trab. educ. saúde**. 2008, vol.6, n.3, p. 549-572. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462008000300009>>. Acesso em: 20/03/2013

NEUBAUER, Rose. **Orientação para as escolas** – Normas Regimentais Básicas. São Paulo: SEE/CENP, 2001.

NEUBAUER, Rose. **Quem tem medo da progressão continuada?** Ou melhor, a quem interessa o sistema de reprovação e exclusão social? São Paulo: SEE 2001. Disponível em:< http://www.crmariocovas.sp.gov.br/prg_a.php?t=001>. Acesso em: 16/04/2013

OLIVEIRA, Cleiton de. **Democratização da Educação**: acesso e permanência do aluno e gestão democrática, in: Dez anos de LDB: contribuições para a discussão das políticas públicas em educação no Brasil/ organizadores, Ana Paula de Oliveira Rescia et al. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2007

OLIVEIRA, R. P. Política educacional no Brasil: alguns desafios dos anos 90. **Revista da Fac. Educ.** v. 18, n. 1, p. 5-19. São Paulo, 1992. Disponível em: < <http://educa.fcc.org.br/pdf/rfe/v18n1/v18n1a01.pdf> >. Acesso em: 10/04/2013.

OTRANTO, Célia Regina. **Evolução histórica da construção da nova LDB da Educação Nacional**. IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”: O Debate Teórico-Metodológico da História e a Pesquisa Educacional, UNICAMP, Campinas. Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/.../trab013.rtf> acesso em: 20/03/2013

PALMA FILHO, João C. **Política educacional brasileira**: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos. São Paulo: Cte Editora, 2005.

PATTO, Maria H. S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. 3 ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

PERONI, V. M. V. **Redefinição do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 90**. In: Adrião, T.; PERONI, V. O público e o privado em educação no Brasil. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

PINTO, J. M. R. **Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002)**. Campinas, 2002. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 10/01/2013.

PRADO, Iara G. A. LDB e políticas de correção de fluxo escolar. **Em Aberto** v. 17, n. 71, p. 49-56. Brasília, 2000. Disponível em: < <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1074/976> >. Acesso em: 20/03/2013.

ROSA, Rosângela C. da. **A garantia do direito humano à educação de qualidade : a oferta da educação infantil no Rio grande do Sul como novo desafio do ministério publico**. 2011. Disponível em: <www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/a_garantia.pdf >. Acesso em: 10/04/2013.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

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

SAVIANI, D. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 17 ed. revista. Campinas, SP: Autores Associados, 2007b.

SAVIANI, D. **História das Ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

TOMAZI, Nelson Dacio. **Sociologia da educação**. São Paulo: Atual, 1997.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. De; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Ed./Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 125-194.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**, Jomtien, 1990. Brasília, 1998. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 12/03/2013.

UNESCO. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132452porb.pdf > . Acesso em: 19/03/2013.

UNICEF. **A infância brasileira nos anos 90**. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Brasília, DF, 1998.

VAZQUEZ, D. A. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF**. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho)

Instituto de economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

Disponível em: <

<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000304168> >. Acesso em: 10/04/2013.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **História da Educação**: a escola no Brasil. In: São Paulo: Coleção Aprender e Ensinar. FTD, 1994.

Fabiano da Rocha

Prof.^a Dra. Maria Aparecida Segatto Muranaka