

O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL – UMA ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA

Idnelma Lima da Rocha¹

Universidade Federal de Alagoas – Brasil
idnelmarocha@hotmail.com

RESUMO: Este artigo apresenta uma análise da consolidação do atendimento ao ensino fundamental no Brasil, refletindo sobre os preceitos da universalização sob a ótica do acesso e permanência em contraposição com os indicadores de qualidade emergentes, com o objetivo de contrastar tais índices perante as políticas educacionais instituídas na tentativa de equalizá-los. O estudo configura-se como um levantamento de dados estatísticos, analisados à luz de discussões teóricas sobre a temática, onde se constata que, apesar das conquistas quanto à garantia do acesso e permanência, as políticas educacionais, até então instituídas, não conseguiram minimizar a ineficiência quanto à garantia da qualidade educacional, realidade complexa que se coloca ainda como principal desafio para a educação do século XXI.

Palavras-chaves: Universalização; Qualidade; Políticas educacionais.

INTRODUÇÃO

O ensino fundamental passou a ser assim designado a partir da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, onde, conjuntamente com a educação infantil e o ensino médio, passaram a compor a Educação Básica. Até 2009, era a única etapa considerada obrigatória na educação nacional, condição alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 que amplia a obrigatoriedade para a partir dos 04 até os 17 anos de idade. Pela condição de obrigatoriedade, foi foco das principais políticas educacionais do país, nas últimas décadas, na trilha da escolarização de seus cidadãos, até então.

Consultando as estatísticas educacionais, é possível constatar os avanços dessa escolarização traduzidos nos índices de alfabetização da população brasileira, os quais resultaram na inversão do percentual de analfabetismo ao longo de um século: de 18% de alfabetizados no final do século XIX, chegou-se a 83% no início de século XXI (BRASIL, 2003). Atualmente, o Brasil possui uma taxa de 9,6% de analfabetismo absoluto, segundo o último Censo Demográfico (2010) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Embora esses percentuais sejam significativos, ainda representam cerca de 14 milhões de pessoas que tiveram negado o direito ao que lhes era “fundamental” para sua formação básica e subsistem com

limitadas possibilidades de plena participação social, considerando a evolução das necessidades do uso da leitura e escrita na sociedade contemporânea.

Segundo Sacristán (2000), a escolarização massiva tem sido um ideal perseguido pelas sociedades modernas, sendo condição para o progresso material e espiritual dos indivíduos e da sociedade. Para este autor, nas sociedades ou países onde ainda não é uma realidade, busca-se alcançá-la; onde já se alcançou, busca-se melhorá-la e prolongá-la por mais tempo. Assim, seja pela lógica da qualificação do capital humano, necessário a produtividade econômica, seja pela via do saber como redentor das massas oprimidas, necessário a sua libertação, a escolarização se configura como uma ferramenta potente. No último caso, em especial, é condição essencial para a transformação social e para a garantia de uma realidade humanamente mais justa e digna para todos.

O século XX foi responsável por uma gama de transformações nas sociedades, advindas das relações de produção e reprodução social. Nesse cenário, a educação aponta como propulsora do progresso técnico e indispensável ao desenvolvimento econômico, através da formação de recursos humanos e consumidores dentro dos padrões de exigência do modelo industrial adotado e de suas constantes transformações. Santomé (2003) ao discorrer sobre a importância vital da instituição escolar no desenvolvimento econômico das nações e na construção dos mercados transnacionais coloca que,

Essa visão do sistema educacional acentua-se mais em momentos de crise ou de reestruturação dos mercados de produção, de distribuição e do consumo de bens. Nesses momentos, os discursos oficiais e as linhas de trabalho dos governos e das administrações educativas, bem como os que provêm dos centros de poder econômico, quase sempre também passam a ocupar-se das funções mais urgentes que as instituições escolares devem desempenhar, isto é, a estrutura do sistema escolar e dos conteúdos a serem trabalhados nas salas de aula (SANTOMÉ, 2003, p. 27).

Investir na universalização da educação e num ensino eficiente passava a ser palavra de ordem e tem sido defendido pela ação político-institucional das organizações multilaterais como primordial, sendo colocada como meta para os países em desenvolvimento.

Sendo assim, no Brasil, a busca da universalização do ensino obrigatório tem fomentado, nas últimas décadas, algumas políticas educacionais no sentido de garantir a

democratização e o direito constitucional à “educação pública e com qualidade para todos”. Quanto à universalização, os resultados têm apontado uma taxa de atendimento escolar que chega, segundo o Censo Demográfico de 2010, a 96,9% do total de crianças de 7 a 14 anos, o que significa quase a totalidade do atendimento. Os índices referentes à qualidade do ensino, no entanto, destoam dos da universalização, sejam nos resultados dos sistemas avaliativos nacionais, sejam dos internacionais. A Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), em 2009, apontou que apenas 63,4% dos jovens concluem o ensino fundamental, o que significa que a dita universalização tem se revelado apenas no acesso e não na permanência nem num aprendizado de qualidade.

Os indicadores sociais negativos têm mantido o Brasil, há décadas, numa posição desconfortável frente àqueles considerados como modelos de desenvolvimento. E, juntamente, com vários outros países de situação semelhante, vem sendo pressionado a adequar seu sistema político às regras estabelecidas pelo sistema econômico vigente. Nessa lógica, implementou um pacote de reformas, dentre as quais a reforma educacional que começa a ser implantada desde os anos 1990. Nesta, destaca-se a focalização no ensino fundamental visando a sua universalização e melhoria pelas vias da descentralização e do financiamento.

Feitas tais considerações em torno da educação obrigatória no contexto brasileiro, analisaremos mais detidamente a consolidação do ensino fundamental no país sob a perspectiva dos resultados alcançados em direção a efetivação do direito à educação pública, gratuita e de qualidade, ao longo desse processo, apontando os entraves que ainda persistem nessa trajetória e que implicam na não-efetivação de um direito considerado público e subjetivo para todos os cidadãos desse país.

1. DISCUTINDO OS PARÂMETROS DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

A dinâmica histórica dos últimos 80 anos aponta uma tendência de políticas educacionais voltadas para a expansão significativa das oportunidades, não só de acesso, mas de permanência no sistema escolar que, gradativamente, vem se ampliando para todas as camadas da população.

O atraso em termo de oferta e cobertura escolar em que o Brasil se encontrava, até meados do século passado, colocava sob ameaça o acelerado processo de

urbanização da população brasileira e o desenvolvimento econômico que vinha se consolidando no país a partir da década de 1930. Findada a primeira metade do século XX, mais de 50% da população maior de 15 anos era analfabeta e mais de um quarto das crianças entre 07 e 10 anos não frequentavam a escola. Reverter esse quadro se tornava cada vez mais urgente para responder as exigências do novo padrão produtivo que se consubstancia com mais veemência na segunda metade daquele século. Sendo assim, Gonçalves (2010, p.21) destaca que “nesse contexto, em meados do século passado, teve início, ainda que muito abaixo do necessário para a superação das desigualdades e garantia dos direitos sociais, a aceleração da escolarização no Brasil”. Tal investida fica evidente ao se apresentar as taxas de alfabetização e analfabetismo da população que vão se desenhando no país, no decorrer do século, conforme se pode observar na Tabela 1.

Tabela 1 – Alfabetização da população brasileira de 15 anos ou mais – 1900/2010

Ano	População de 15 anos ou mais				
	Total (em milhares)	Alfabetizados (em milhares)	Analfabetos (em milhares)	Taxa de alfabetização	Taxa de analfabetismo
1900	9.728	3.380	6.348	34,7%	65,3%
1920	17.564	6.155	11.409	35%	65%
1940	23.648	10.379	13.269	43,9%	56,1%
1950	30.188	14.916	15.272	49,4%	50,6%
1960	40.233	24.269	15.964	60,3%	39,7%
1970	53.633	35.533	18.100	66,3%	33,7%
1980	74.600	55.244	19.356	74,1%	25,9%
1991	94.891	76.209	18.682	80,3%	19,7%
2000	119.533	103.238	16.295	86,4%	13,6%
2010	144.823	130.919	13.904	90,4%	9,6%

Fonte: Tabela construída pela autora. Dados: MEC/INEP, 2003 e Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Os números chamam a atenção para dois fatores significativos: primeiro a redução ininterrupta da taxa de analfabetismo e o conseqüente aumento da taxa de pessoas alfabetizadas que chega em 2010 a 90,4% da população dessa faixa de idade. Por outro lado, eis o segundo fator: o número absoluto de analfabetos no país atualmente (13,9 milhões) é mais que o dobro do que era em 1900 (6,3 milhões), fato esse para o qual já chamava a atenção Anísio Teixeira em estudo de 1953 (apud BRASIL, 2003, p.6). Sem contar que esses números se referem ao analfabetismo absoluto e de pessoas a partir dos 15 anos de idade. Quando se analisa os números de analfabetos funcionais, as estatísticas são alarmantes: são 20,3% de pessoas nessa

condição (IBGE/PNAD, 2009), o que significa que um em cada cinco brasileiros são analfabetos funcionais.

Quanto ao atendimento escolar da população de 7 a 14 anos (considerado obrigatório até 2005), também nota-se um exacerbado crescimento nas últimas décadas. Segundo Gonçalves (2010),

Como o problema também afetava amplamente a população de 7 a 14 anos, faixa etária já então tratada como alvo preferencial do atendimento escolar, o debate sobre a universalização do ensino foi logo pautado pela demanda por ampliação das possibilidades de inclusão deste contingente etário na escola e, de forma mais específica e focalizada, no ensino fundamental (p.21).

Assim, esta etapa passou a sofrer uma considerável expansão, o que fez com que, já ao final do século XX, o ensino fundamental obrigatório estivesse praticamente universalizado no que diz respeito ao acesso, chegando em 2000 com 94,9% de atendimento, ampliando-se, em mais 2% na última década, como podemos perceber na Tabela 2.

Tabela 2- Taxa (%) de atendimento escolar do grupo etário de 7 a 14 e 15 a 17 anos no Brasil – 1970 a 2010

Anos	Atendimento (%)	
	7 a 14 anos	15 a 17 anos
1970	63,43	42,3
1980	67,17	48,64
1991	79,43	55,16
2000	94,9	77,71
2010	96,9	83,3

Fonte: Construída pela autora a partir de dados dos Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 (IBGE).

Considerando que a partir de 2005, o ensino torna-se obrigatório para o grupo etário de 6 a 14 anos, a taxa de atendimento atual chega a 96,7% dessa população (Censo 2010). Em números absolutos, os 3,3% de crianças dessa faixa etária fora da escola correspondem a 968.456 crianças. Ampliando para a faixa de 4 a 17 anos, cuja obrigatoriedade foi instituída pela EC nº 59/2009, o atendimento escolar, em 2010, foi de apenas 91,5%.

Apesar disso, o crescimento na ampliação do acesso é representativo, diminuindo relativamente à exclusão por falta de escola. No entanto, um outro tipo de exclusão tem se revelado: a que Oliveira (2007) chama de “exclusão na escola”. Ou seja, ao se ampliar o acesso, não se criou, paralelamente, as condições de permanência e

de sucesso escolar para todos. “Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono” (OLIVEIRA, 2007, p. 671).

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

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

Tabela 3 – Matrícula inicial no Ensino Fundamental - Brasil: 1980-2010

Ano	Matrícula por série				
	Total	Séries iniciais	%	Séries finais	%
1980	22.598.254	16.089.731	71,2	6.508.523	28,8
1985	24.769.359	17.347.314	70,0	7.422.045	30,0
1989	27.557.542	18.851.075	68,4	8.706.467	31,6
1993	30.548.879	19.783.273	64,8	10.765.606	35,2
1996	33.131.270	20.027.240	60,4	13.104.030	39,6
1999	36.170.643	21.013.899	58,1	15.156.744	41,9
2000	35.717.948	20.201.506	56,5	15.516.442	43,5
2003	34.438.749	18.919.122	54,9	15.519.627	45,1
2005	33.534.561	18.465.505	55,1	15.069.056	44,9
2009	31.705.528	17.295.618	54,5	14.409.910	45,5
2010	31.005.341	16.755.708	54,4	14.249.633	45,6

Fonte: Construída pela autora a partir de dados do MEC/INEP/Deed.

Os dados da Tabela 3 revelam, a partir de 1980, uma queda no percentual de matrículas nos anos iniciais em contraposição ao aumento dos percentuais referentes aos anos finais dali em diante. A Lei nº 9.394/96 se mostra contribuidora dessa tendência de

regularização de fluxo, ao possibilitar a adoção de mecanismos como os ciclos, a aceleração de estudos, a recuperação paralela e a reclassificação, entre outras medidas indicadas nos artigos 23, 24 e 32, parágrafos 1º e 2º, destaca Oliveira (2007). É fato que, a partir das políticas de regularização de fluxo, a equalização entre as séries começa a se delinear, diminuindo consideravelmente a distância entre os percentuais de entrada nas séries iniciais e de saída nas séries finais. Todavia, o problema ainda está longe de ser resolvido: ainda existe um número considerável de alunos que não chegam às séries finais do ensino fundamental, posto como mostram os dados da referida Tabela, um percentual de 8,8% continua vigorando de diferença entre as séries iniciais e finais dessa etapa. Além disso, esse processo começa a gerar críticas no sentido de que tal “regularização” do fluxo estaria ocorrendo em detrimento da qualidade de ensino. Nesse sentido, Oliveira (2007) ressalta,

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

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

2. O DESAFIO DA QUALIDADE

Oliveira e Araujo (2005) pontuam que o combate à reprovação com políticas de aprovação automática, ciclos e progressão continuada incide sobre os índices de “produtividade” dos sistemas, uma vez que tais políticas induzem a uma aprovação igual ou superior a 70%, o que torna a aferição da qualidade mais complexa. A partir dessa dificuldade, a educação brasileira vem incorporando outros indicadores de qualidade, que é a indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante

testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), da Prova Brasil, do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Franco, Alves e Bonamino (2007) expõem que a avaliação em larga escala da educação foi instituída no Brasil a partir do início da década de 1990 e encontrou contexto particularmente fértil para sua consolidação a partir de 1995. Alinhada com o desenvolvimento dessa política já em curso, em 1996, a LDB vem estabelecer que compete à União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Art. 9º, inciso VI). Antes, porém, a garantia da qualidade já se fazia presente na Constituição Federal de 1988 a qual define, como um dos princípios do ensino brasileiro, a garantia de padrão de qualidade (inciso VII, art. 206), estabelece que a União deve garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade (Art. 211, parágrafo 1º) e determina vinculação de recursos por esfera administrativa a serem aplicados para a realização dessas finalidades (Art. 212). Assim, o texto constitucional e a legislação subsequente evidenciam a obrigatoriedade da oferta educacional de qualidade.

A realização da avaliação nacional, através da aplicação dos testes de aferição de qualidade, segundo seus executores, baseia-se no pressuposto de que com eles seja possível avaliar, se o aluno domina ou não os conhecimentos designados para aquela etapa. Os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades sociais, regionais e internas dos próprios sistemas, comentam Franco, Alves e Bonamino (2007).

Quanto ao ensino fundamental, atualmente existem dois principais mecanismos nacionais de avaliação em larga escala usados pelo governo: A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Ambos têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. O SAEB foi criado em 1990 e é realizado a cada dois anos por amostragem de alunos nas séries finais do primeiro e segundo ciclo do ensino fundamental (5º e 9º anos) e do ensino médio (3º ano) de escolas públicas e privadas e fornece dados no âmbito nacional, regional e estadual, sob

o domínio de habilidades dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, com ênfase na resolução de problemas.

Tabela 4 - SAEB (desempenho médio) - 2009

Série/ano	Português			Matemática		
	4ª/5º EF	8ª/9º EF	3º EM	4ª/5º EF	8ª/9º EF	3º EM
Brasil 2009)	184,3	244,0	268,8	204,3	248,7	274,7

Fonte: SAEB/INEP

Notas: Pontuação mínima na escala do Saeb, estabelecida pelo Todos Pela Educação como adequada a cada série:

4ª série EF – Língua Portuguesa: acima de 200 pontos. Matemática: acima de 225 pontos.

8ª série EF - Língua Portuguesa: acima de 275 pontos. Matemática: acima de 300 pontos.

3ª série EF – Língua Portuguesa: acima de 300 pontos. Matemática: acima de 350 pontos.

Apesar de ser realizado desde 1990, e servir como instrumento tanto de avaliação como de direcionamento das políticas educacionais em busca da melhoria do ensino (no discurso oficial), é possível perceber, pelos últimos resultados (2009), que os avanços são mínimos e comparáveis às médias dos primeiros resultados.

A Prova Brasil, criada em 2005, é diretamente direcionada para o ensino fundamental e usa a mesma metodologia que o SAEB, por isso, passaram a ser realizados em conjunto. A diferença, no entanto, é que esta última é universal e apresenta resultados por escola. As médias de desempenho nessas duas avaliações subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ao lado das taxas de aprovação nessas esferas. Este índice, bastante valorado pelo governo, porém, questionável em seus fundamentos, métodos e resultados, é divulgado de dois em dois anos e através dele se apresenta o desempenho específico do país, estados, municípios e escolas públicas de todo Brasil. Com base neste indicador, foram estabelecidas metas a serem alcançadas até 2021, quando o Brasil objetiva alcançar a nota 6,0, nos anos iniciais do ensino fundamental, numa escala de 0 a 10, padrão definido como aceitável para os membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o grupo das 30 nações mais desenvolvidas do planeta. Melo (2011), afirma que mesmo o Brasil ainda não tendo se associado a esta organização, utiliza seus parâmetros e processos avaliativos para conduzir nossas políticas educacionais.

Tabela 5 – IDEB: Resultados e Metas para o BRASIL - 2011

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental								Anos Finais do Ensino Fundamental							
	IDEB Observado				Metas				IDEB Observado				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2021	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2021
TOTAL	3,8	4,2	4,6	5,0	3,9	4,2	4,6	6,0	3,5	3,8	4,0	4,1	3,5	3,7	3,9	5,5
Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	3,6	4,0	4,4	5,8	3,2	3,5	3,7	3,9	3,3	3,4	3,7	5,2
Estadual	3,9	4,3	4,9	5,1	4,0	4,3	4,7	6,1	3,3	3,6	3,8	3,9	3,3	3,5	3,8	5,3
Municipal	3,4	4,0	4,4	4,7	3,5	3,8	4,2	5,7	3,1	3,4	3,6	3,8	3,1	3,3	3,5	5,1
Privada	5,9	6,0	6,4	6,5	6,0	6,3	6,6	7,5	5,8	5,8	5,9	6,0	5,8	6,0	6,2	7,3

Fonte: MEC/INEP

Independentemente dos mecanismos adotados (SAEB, Prova Brasil, IDEB), a cada avaliação divulgada são evidenciados percentuais preocupantes de alunos que estão na escola, mas não se apropriam do mínimo indispensável para viver em sociedade. Diante dessa realidade, Oliveira e Araújo (2005) defendem:

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

Não restam dúvidas de que a questão da qualidade da educação ainda é um grande desafio para o Brasil. Isso comprova que as políticas educacionais implementadas até então mostram resultados ainda modestos quanto à melhoria do desempenho dos alunos, indicando que nenhuma delas foi capaz de oferecer incremento de qualidade na magnitude necessária.

Este aspecto é particularmente relevante para ser discutido, em face do contexto de final de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), da implementação de políticas como a ampliação do ensino fundamental de nove anos, a ampliação da obrigatoriedade da educação dos 04 aos 17 anos, da execução de metas como as do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização Profissional da Educação (FUNDEB) e da instituição do novo PNE (2011-2020), os quais focalizam seus

¹ Lançado em 2007 pelo governo Lula, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), é um plano de governo que propõe trinta metas para enfrentar os desafios da qualidade, das quais dezessete se referem ao ensino básico, para um prazo de quinze anos, onde União, Estados e municípios conjuntamente devem desenvolver.

objetivos para a melhoria e efetiva qualidade da educação brasileira, porém, com árduos desafios a vencer rumo à real universalização do acesso em todas as etapas e modalidades da Educação Básica, regularização do fluxo escolar, melhoria do desempenho das escolas brasileiras e garantia de qualidade em termos de democratização, aprendizagem efetiva e conclusão do percurso escolar.

Para elucidar ainda mais a situação, num rápido balanço do PNE 2001-2010, os resultados se mostram bem abaixo do esperado. A maioria das metas propostas não se efetivou. A exemplo, da meta **universalizar o ensino fundamental**, os dados oficiais demonstram que em 2010, 3,1% dos brasileiros de 7 a 14 anos ainda estavam fora da escola (IBGE, 2010). Apesar do percentual consideravelmente baixo, os números absolutos assustam: são cerca de 815 mil crianças sem estudar – metade desse percentual é de negras e pardas e vivendo nas regiões Norte e Nordeste.

O Plano também estabelecia, em linhas gerais, metas quanto a regularizar o fluxo escolar, reduzindo em 50% as taxas de reprovação e abandono em 05 anos. No que diz respeito ao abandono, os resultados são bons: entre 2001 e 2007 (prazo estabelecido pela meta), os índices no ensino fundamental caíram de 9,6% para 4,8% - exatos 50%. Em 2010, o índice aponta para 3,1%. No entanto, a reprovação, por sua vez, aumentou de 11% para 12,1% no mesmo período. Em 2010, ainda chega a 10,3%. Quanto ao percentual de estudantes do ensino fundamental com idade acima da recomendada para a série que cursam, os índices seguem altos: 24%, segundo dados do Censo Escolar 2010.

A ineficiência na execução do PNE, segundo Dourado (2010), “sinalizam para limites à educação nacional, traduzidos na proposição e materialização das políticas e do Plano, bem como os relacionados com a não regulamentação do regime de colaboração e com os marcos adotados para gestão e financiamento da educação nacional” (p.686). O que significa dizer que as propostas do PNE não configuraram efetivas políticas de Estado, ou seja, o plano não foi considerado como a base e diretriz centrais do planejamento e implementação das ações educacionais, como também, não se corporificou nos âmbitos estaduais e municipais como previa a legislação, comprometendo o cumprimento de suas metas e as possíveis melhorias na qualidade da educação como intencionava. Findada a sua vigência, a maioria das metas instituídas

não foi cumprida, necessitando ser retomadas, embora com outro formato, no plano subsequente, cuja construção entra em cena entre 2009 e 2010.

A gestação do novo PNE para o decênio 2011-2020, que ora tramita no Congresso Nacional, mais uma vez, foi fruto de diversas discussões pelo país a fora, através da Conferência Nacional de Educação (CONAE)² realizada nos âmbitos municipais, estaduais e federal com a participação dos vários segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil organizada, da qual resultou um Documento-Referência com as bases para a configuração do novo Plano, a partir de suas deliberações, constituindo-se num “referencial político e marco para a educação nacional e para as políticas de Estado” segundo o Documento **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado** (ANPEd, 2011). O Projeto de Lei (PL) do novo PNE (PL nº 8.035/2010) foi encaminhado pelo MEC em dezembro de 2010 ao Poder Legislativo. Entretanto, conforme o referido documento (ANPEd, 2011),

O PL 8.035/2010 apresenta alguns avanços, sobretudo no estabelecimento de diretrizes e metas de universalização (dos 4 aos 17 anos), como requer a Constituição Federal, por meio da emenda constitucional n. 059/2009. Mas considera, por outro lado, que a proposta de plano não traduz o conjunto das deliberações aprovadas pela Conferência Nacional de Educação (CONAE), apresentando limites na organização, concepção de metas, articulação entre metas e estratégias etc. (p. 17).

Ainda segundo esse documento (ANPEd, 2011), outra limitação apontada no PL diz respeito à ausência de um diagnóstico do cenário educacional do país, assim como os processos avaliativos do cumprimento das metas do PNE 2001-2010 que não ficam esclarecidos. Nesse sentido, Dourado (2010) frisa que o novo PNE:

[...] deve ter vigência decenal e ser expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas perante as alternâncias governamentais e relações federativas; deve ser entendido como uma das formas de materialização do regime de colaboração entre sistemas e

² Esta Conferência Nacional de Educação se constitui como um espaço democrático organizado para tematizar a educação escolar em todos os seus níveis. Realizada em diferentes territórios e espaços institucionais, nos municípios, Distrito Federal, estados e país, envolveu todos os segmentos da comunidade escolar, Agentes Públicos e sociedade civil organizada de modo geral, os quais, a partir de janeiro de 2009, tiveram a oportunidade de conferir os rumos da educação brasileira. Com o tema: **Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação**, a I CONAE aconteceu em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010. Desta, resultou o **Documento-Referência** do novo PNE a ser discutidos nas novas conferências municipais, distritais e estaduais ocorridas em 2012 e que precederão a II CONAE prevista para 2014.

de cooperação federativa; deve ser resultado de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, incluindo, nesse processo, as conferências de educação, como *loci* constitutivos e constituintes do processo de discussão, elaboração e aprovação do PNE; deve avançar na correção de deficiências e lacunas do atual Plano, como também contribuir para o aprimoramento, o avanço e a organicidade das políticas educacionais em curso no país (p. 692).

Aqui também ressaltamos nossa posição quanto à importância da consolidação do PNE como política de Estado, de construção coletiva e democrática e cuja condução caminhe para a real garantia e consolidação da expansão, democratização do acesso, permanência e conclusão de todos, sem qualquer tipo de exceção, com a devida qualidade em todas as etapas, níveis e modalidades da educação, considerando a histórica dívida brasileira, que até o momento, ainda continua ativa. É fato que os instrumentos legais até o momento instituídos e as ações necessárias para sua efetiva execução não deram conta de liquidá-la, seja pela inoperância e descomprometimento dos poderes com a massa social excluída, seja pela ainda retraída participação social nos rumos do país.

REFLEXÕES FINAIS

É evidente, e os resultados sinalizam, que o desafio de qualidade hoje não pode ser enfrentado sem alterações profundas na agenda das políticas educacionais. Sobre isso, Arelaro (2005) discorre que o primeiro impasse do ensino fundamental público no Brasil diz respeito à necessidade de se criar um novo modelo de referência de “qualidade escolar”, em que o ensino para todos possa significar, genuinamente, “ensino de qualidade para todos”.

Assim, com base em Freitas (2008), a promoção da necessária e tardia ampliação do ensino obrigatório deve acontecer de modo tal que a qualidade no acesso não se limite ao ingresso na escola, mas que envolva o acesso a recursos materiais, políticos e culturais, às estruturas e mediações do processo de escolarização e, sobretudo, aos bens culturais e a uma formação humana comprometida com a emancipação pessoal e social, de cada um e todos indistintamente.

No âmbito dessa discussão, da implantação de políticas educacionais para garantia da qualidade do ensino, ganha relevância o debate sobre a ampliação do ensino fundamental para nove anos, uma vez que tal política é colocada pelos órgãos oficiais, como mais uma tentativa no sentido de oferecer maiores oportunidades de

aprendizagem nesse período de escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças possam dispor de mais tempo e mais possibilidades de construir aprendizagens significativas, portanto com maior qualidade. Por outro lado, apesar de, atualmente, a educação básica dos 04 aos 17 anos ser considerada de oferta obrigatória, como o prazo de implantação se estende até 2016 e em face da desestrutura dos sistemas para cumprir de imediato essa determinação legal, é o ensino fundamental que continuará ainda, por alguns anos, sendo a via principal de acesso ao mundo letrado que, por sua vez, conduz a maiores e melhores possibilidades de inserção e participação na vida cultural, social, econômica e política.

REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 03 de jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20/12/1996. Lei de diretrizes e bases da Educação (LDB). Brasília, 1996.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 29 de Nov. 2011.

_____. IPEA/MPO. **O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico**. Brasília: 1999.

_____. Lei 10.172, de 09/01/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF.

_____. MEC/INEP. **Censos Escolares (1997-2011)**. Disponível em: <www.inep.gov.br/basica/censo>. Acesso em: 19 jan. 2012.

_____. MEC/INEP. **Mapa do Analfabetismo no Brasil**. Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/brasil/estadisticas/analfabetismo2003.pdf>>. Acesso em 18 de abr. 2010.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade no ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 989-1014, Especial - Out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. acesso em 23 jun. 2010.

FREITAS, D.N.T, 2008,p. 39 Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007) **Revista Educar**, Curitiba, n. 31, p. 33–51, 2008. Editora UFPR.

GONÇALVES, Dalcio Marinho. **Universalização da educação básica no Brasil: utopia para a construção de uma educação integral**. Dissertação (Curso de Mestrado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro: 2010.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio: Síntese dos indicadores 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MELO, Adriana A. S. A gestão da educação no Brasil do século XXI e a influência dos organismos internacionais. In: **20 Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste**. ANAIS ELETRÔNICOS. UFAM – Manaus – AM. 2011.

OLIVEIRA, R. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. acesso em 24 de maio de 2011.

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

SACRISTAN, J. G. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto-Portugal: Porto Editora, 2000. Coleção Currículo, políticas e práticas.

SANTOMÉ, J. T. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Trad. Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artmed, 2003.

¹ Professora da rede pública de educação de Alagoas. Mestre em Educação Brasileira pela Universidade Federal de Alagoas.