

Alternativas para melhorar o fluxo escolar no ensino fundamental: promoção automática e correção da defasagem idade-série

Adriéle Cristina de Souza
Cristiane Aparecida Ribeiro Bueno
Ireni Marilene Zago Figueiredo

Resumo: Na década de 1980, com a emergência da noção de prioridade da Educação Básica, foram implementados programas/projetos para enfrentar, nas primeiras séries do Ensino Fundamental, as altas taxas de evasão e de repetência. Na década de 1990, as relações capitalistas em âmbito internacional e nacional contribuíram com a transição da noção de prioridade da Educação Básica à “Centralidade da Educação Básica”. Como resultado deste processo, foram desenvolvidos programas/projetos os quais visaram alcançar a melhoria do fluxo escolar, por meio da promoção automática e da correção da defasagem idade-série, alternativas consideradas necessárias para alcançar os critérios de produtividade e de racionalidade econômica.

Palavras-chave: Política do Ensino Fundamental - Brasil. “Centralidade da Educação Básica”.

The programs of automatic promotion and of the lag correction grade-age as alternative to improve the scholar flow in the fundamental teaching

Abstract: In the 80's with the arising of the notion of the basic education priority, programs/projects were implemented to face, in the first series of

the fundamental teaching, the high rates of circumvention and repetition. In the 90's, the capitalist relations in international and national scope contributed with the transition of the notion of the elementary teaching to the "Basic education centrality". As result of this process programs/projects were developed which aim to reach the improvement of the scholar flow, by means of the automatic promotion and the lag corrections grade-age, alternatives considering necessities to reach the productivity and rationality economical criteria.

Keywords: Fundamental Teaching Politics – Brazil. "Basic Education Centrality".

No Brasil, em 1890, 85% da população total brasileira era analfabeta. Esse percentual diminui discretamente para 75% em 1900. Considerando-se apenas a população de 15 anos ou mais, 65% era analfabeta em 1900. Esse percentual se mantém até 1920. Assim sendo, em 1920, "[...] o direito de ler e escrever era negado a quase 11 milhões e meio de pessoas com mais de 15 anos. E o que é mais assustador: em 1960, esse mesmo direito era negado a quase 16 milhões" (RIBEIRO, 1994, p. 150).

Contudo, a preocupação com a elevação da cultura geral do povo estava presente desde o final da Segunda Guerra, por meio de campanhas patrocinadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e pelo Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP). Essas campanhas eram de curta duração, tanto no meio urbano quanto no rural, visto que atendiam apenas a uma "demanda reprimida", no caso, semi-analfabetos e analfabetos. Apesar dessa limitação, parecem ter contribuído para a redução das taxas de analfabetismo entre a população maior de 15 anos no período que vai de 1940 a 1960 (respectivamente, 49,3% e 39,5%) (NORONHA, 1994, p. 216).

Numa análise histórica das Constituições Brasileiras, é possível constatar as posições do Estado em relação ao ensino público. A

outorgada em 1824, Constituição que vigorou durante os sessenta e cinco anos de regime imperial, prescreveu em um de seus artigos: “A instrução primária é gratuita para todos os cidadãos” (XAVIER, 1980, p. 36). Considerando a “Constituição de 1891, há um silêncio a respeito da gratuidade” (CURY, 2001, p. 77). A Constituição de 1937 “[...], além de tornar explícito o caráter complementar da ação educacional do Estado, sequer estabelecia o princípio do direito à educação” (XAVIER, 1990, p. 137). A Constituição de 1937, de tendência antidemocratizante, desobriga o Estado (em nível federal, estadual e municipal) da manutenção e expansão do ensino público e institucionaliza o ensino público pago (quem tivesse condições, deveria pagar uma taxa desde o ensino primário que, em princípio, na lei, era gratuito). A Constituição de 1934, de tendência democratizante, afirma a obrigação do Estado (em nível federal, estadual e municipal) na manutenção e na expansão do ensino público, bem como afirma a gratuidade do ensino primário e a tendência à gratuidade dos demais graus de ensino. A Constituição de 1946, de tendência democratizante, afirma a obrigação do Estado (em nível federal, estadual e municipal), na manutenção e na expansão do ensino público. Afirma, também, a gratuidade do ensino primário e a gratuidade dos demais graus dependendo da prova de falta ou da insuficiência de recursos (RIBEIRO, 1994, p. 186).

Assim sendo,

A Constituição de 1946 determinava que o ensino primário, de quatro anos de duração, era obrigatório para todos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, restringiu essa norma, ao especificar que a obrigatoriedade existia a partir dos 7 anos de idade. Logo o ensino primário, o era para as crianças de 7 a 10 anos. Já a constituição de 1969 dizia ser o ensino primário obrigatório para a população de 7 a 14 anos, embora ele continuasse a ter quatro anos de duração, em regra; na zona rural tinha, geralmente

3 anos, e nas cidades maiores, 5 anos. Isso significava que, dentro dos limites daquela faixa etária, era obrigatório cursar a escola primária. A Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, de 1971, tornou mais crítica essa obrigatoriedade estendendo a escolaridade compulsória de 4 anos (em regra) para 8 anos (CUNHA, 1979, p. 253).

Posteriormente, a Lei nº 5.692/71, Art. 1º, § 1º, especificou a articulação entre idade e grau de ensino, estabelecendo que: “Para efeito do que dispõem os Arts. 176 e 178 da Constituição, entende-se por ensino primário a educação correspondente ao ensino de primeiro grau [...]” (Lei 5.692/71 *apud* SAVIANI, 1988, p. 137). Assim, todas as crianças de sete aos quatorze anos de idade deveriam frequentar o ensino de 1º grau, com 8 anos de duração (CUNHA, 1979, p. 117). Desse modo,

A duração da escolarização deveria ser de quatro anos, no mínimo, conforme a Constituição de 1946, e dobrada para oito anos, segundo a Lei nº 5.692/71. A consequência disso, pelo menos no plano das leis, é o estabelecimento de, no mínimo, uma parte aberta a todos, de entrada acessível, obrigatória e, principalmente, de *permanência compulsória* (CUNHA, 1979, p. 117-118. Grifos do autor).

É importante mencionar que a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.394/96 ampliaram o conceito de Educação Básica, ao rejeitar a limitação de idade conforme prevista na Lei 5.692/71, que restringia o direito ao ensino gratuito à população de 7 a 14 anos. Essa ampliação da Educação Básica pressupõe a responsabilidade do Estado para com a educação pública, desde a Educação Infantil até a conclusão do Ensino Médio. É importante destacar que a amplitude do direito à educação, em relação à Lei 5.692/71, foi uma conquista do movimento social organizado em defesa da escola pública, principalmente durante sua atuação no processo constituinte (OLIVEIRA, 2000, p. 146-309).

“Paradoxalmente”, no Regime Militar, ampliou-se consideravelmente o número de matrículas.

Entre 1964 a 1974, por exemplo, as matrículas no primeiro grau (da 1ª à 8ª séries) cresceram 85%, enquanto as do 2º grau (da 1ª à 3ª séries) se ampliaram em 285% e as do ensino superior em 524%. Os índices para o período de 1960-1985 são de 150% para o primeiro ciclo do 1º grau, de 800% para o seu segundo ciclo, de 1.200% para o 2º grau e de 1.500% para o 3º grau [...] Entre 1975 e 1985, o primeiro ciclo do 1º grau expandiu-se em 30% e o ensino superior em apenas 25%; os níveis intermediários foram os que mais cresceram, embora também de forma pouco significativa: 35% no segundo ciclo do 1º grau e 55% no 2º grau (PAIVA, 1990, p. 13).

Em 1980, no entanto, mais de um terço das crianças que deveriam estar cursando a escola primária estavam fora da escola. As condições de escolarização pioraram justamente na base escolar: na escola primária, inserida no ensino de 1º grau, obrigatório em suas oito séries, dos sete aos quatorze anos (CUNHA; GÓES, 1999, p. 56).

Desse modo,

Se em 1970, havia 6,5 milhões de pessoas dessa faixa etária fora da escola, em 1980, elas já eram 7,5 milhões. Ou seja, os *excluídos da escola* aumentaram de um milhão de 1970 a 1980! [...] Em 1970, 24,3% dos jovens de 14 anos não sabiam ler e escrever. [...] Uma dessas persistências é a taxa de evasão e repetência na 1ª série do ensino de 1º grau, da ordem de 40% como média nacional (CUNHA; GÓES, 1999, p. 57. Grifos do autor).

Acrescenta-se, que

Um Diagnóstico Quantitativo do Ensino Fundamental Brasileiro, realizado em 1974, reconhe-

ce que ‘muitos são os obstáculos que dificultam o cumprimento do preceito constitucional de escolarização total [...] Anualmente, 5.000.000 de brasileiros analfabetos completam 15 anos de idade. São aqueles que o sistema formal de educação não atendeu ou, se atendeu, não conseguiu alfabetizar [...] (CUNHA, 1979, p. 254-255. Grifos do autor).

Quando o Estado determina, para si, a meta ambiciosa de escolarizar de forma regular toda a população da faixa etária de 7 a 14 anos durante oito anos, e verifica a impossibilidade de efetivação dessa meta, elabora, em consequência, programas de emergência (CUNHA, 1979, p. 254).

Neste sentido, no período do Regime Militar, empreendeu-se uma série de campanhas em nível nacional, tendo em vista suprir as deficiências do ensino regular. Destacam-se, assim: o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o Projeto Minerva e as televisões educativas. A Lei nº 5.692/71 estabeleceu, em seu Artigo 24, “[...] que o rádio e a televisão, o ensino por correspondência e os outros meios de comunicação serão usados para alcançar um maior número de alunos” (MEC/PRONTEL, 1973, p. 05 *apud* CUNHA, 1979, p. 255).

Na década de 1960, surgiram os movimentos pioneiros de educação e cultura popular nas prefeituras de Recife e de Natal, respectivamente: Movimento de Cultura Popular (MCP) e Campanha De Pé No Chão Também Se Aprende A Ler. Além destes, destacaram-se: o Movimento de Educação de Base (MEB), vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); e o Centro Popular de Cultura (CPC), organizado pela União Nacional dos Estudantes (UNE). Os quatro movimentos, acrescidos ao Sistema Paulo Freire, buscavam caminhos alternativos às propostas tradicionais e conservadoras vigentes, visando enfrentar o analfabetismo. Provenientes da crise sociopolítica e econômica das

décadas de 1950 e 1960 “[...] terminaram por ser peças da estratégia política maior: as propostas de Reformas de Base que sepultaram o parlamentarismo e reintroduziram Jango no presidencialismo” (CUNHA; GÓES, 1999, p. 30).

Em agosto de 1961, na reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES-OEA), realizada em Punta Del Este, Uruguai, as Repúblicas Americanas subscreveram a Carta Punta del Este, “[...] conferindo o caráter interamericano à Aliança para o Progresso, proposta pelo governo John Kennedy” (DEITOS, 2001, p. 132). Dentre os objetivos da Aliança para o Progresso, estariam: “Eliminar o analfabetismo entre os adultos do Hemisfério e, até 1970, garantir um mínimo de seis anos de instrução primária a toda criança em idade escolar, na América Latina [...]” (Aliança para o Progresso, 1961, p. 11).

Dessa forma, a preocupação do governo João Goulart com a educação e com a cultura seria observada quando da criação e instalação do Conselho Federal de Educação (CFE), em fevereiro de 1962, bem como com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em setembro do mesmo ano. O PNE tinha como uma das metas a eliminação do analfabetismo, visando atender às exigências do trabalho da Aliança para o Progresso (NORONHA, 1994, p. 216-217).

O Plano Nacional de Alfabetização (PNA), elaborado no governo João Goulart, com o propósito de adotar em todo o país o sistema Paulo Freire, foi extinto pelo golpe civil e militar de 1964 por meio do Decreto nº 53.886. Em seu lugar, foram implantados: a Cruzada de Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), que surge em 1966, em prol da diminuição do analfabetismo, por recomendação da UNESCO e da Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID); e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), na década de 1970 (NORONHA, 1994, p. 217-218).

Na década de 1980, a sociedade brasileira vivenciou um período caracterizado por movimentos de oposição ao Regime Militar que reivindicavam a construção de um ensino de qualidade, e a garantia do acesso e da permanência da criança na escola pública. O discurso de ressarcimento da dívida social, iniciado com o Presidente da República Figueiredo (1979-1985), teve continuidade com José Sarney (1986-1990), que transforma a escola em espaço de assistencialismo social, como forma de fazer justiça aos pobres (FIGUEIREDO, 2005, p. 99).

Em mensagem apresentada no Congresso, em 1986, o Presidente da República José Sarney ressaltou:

Em 1984, cerca de 38% das famílias brasileiras recebiam menos de dois salários mínimos, encontrando-se, portanto, na faixa de pobreza [...] Associada à falta de serviços sociais básicos, a desnutrição traduz-se em índices inaceitáveis de mortalidade infantil e em reduzida esperança de vida. Esta é a dívida social que a Nova República se propõe a atacar pela frente (SARNEY, apud NAGEL, 2001, p. 112).

No período, legitima-se o discurso em favor da democracia e da dívida social, com base na negação do autoritarismo e a favor da solidariedade.

Há o desejo de mudar [...] mantendo a harmonia na convivência entre as classes e preservando a estabilidade política e institucional. Há o pluralismo [...] a democracia representativa [...] democracia participativa. O Estado assiste aos carentes, protege os fracos, esforça-se na promoção do bem comum (SARNEY, apud NAGEL, 2001, p. 112).

Desse modo, no final da década de 1970 e início da década de 1980, a política educacional brasileira compreendeu ações e

programas voltados para as regiões mais pobres: a região nordeste, a zona rural e as periferias urbanas. Nesse contexto, as políticas governamentais são produzidas como estratégia de recuperação da pobreza. O governo federal, portanto, desencadeia uma política educacional a partir de um conjunto de projetos: PRONASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais; PRODASEC – Programa de Desenvolvimento de Ações Sócio-Educativas e Culturais; PROMUNICÍPIO – Programa de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios; POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Ações Integradas no Nordeste; EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural, entre outros (SILVA et al., 1993, p. 6-7).

É a partir da década de 1980, portanto, que emerge a noção de prioridade da Educação Básica. Visando à democratização do acesso à escola pública aos alunos carentes priorizaram-se, principalmente, as primeiras séries do Ensino Fundamental, com incidência de altas taxas de evasão e repetência. Surgiram, desse modo, o *Ciclo Básico de Alfabetização*, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), o Programa Formação Integral da Criança (PROFIC) e os Centros Integrados de Assistência à Criança e aos Adolescentes (CIACs)¹ (FIGUEIREDO, 2005, p. 98).

Após o período do Regime Militar, a luta dos movimentos organizados da sociedade civil volta-se para a chamada “redemocratização” do país. Nesse contexto, os governos de oposição ao Regime Militar incorporaram intelectuais que lideravam

¹ No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), tivemos a criação dos Centros Integrados de Assistência à Criança e aos Adolescentes (CIACs), que combinaram características do Programa Formação Integral da Criança (PROFIC) e do Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) e buscaram conter a repetência, expressa muitas vezes como evasão escolar. No governo Itamar Franco (1992-1994), as ações destinadas ao resgate da dívida social ainda ocupavam lugar importante no âmbito do Ministério da Educação. A expansão da rede de CIACs, mas como CAICs - Centros de Atendimento Integrado à Infância, foi um dos exemplos (NEVES, 1997, p. 77-78).

movimentos reivindicatórios a partir dos Sindicatos, Universidades e Organizações Não Governamentais, somando forças para manifestar a contraposição ao período da Ditadura. Assim, as eleições para os governos estaduais nos estados do Paraná², de São Paulo³ e de Minas Gerais⁴, com a vitória do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁵ e no Rio de Janeiro⁶, com a vitória do Partido Democrático Trabalhista (PDT), representaram o contraponto político ao Regime Militar.

As conseqüências da crise financeira internacional e da crise da dívida externa (1982), que atingiram os países periféricos, contribuíram

² No estado do Paraná, no ano de 1984, quando se iniciou a chamada escolar com o lema “Nenhuma criança sem escola”, e com a abolição da cobrança de taxa pela Associação de Pais e Mestres, as escolas da rede deveriam aceitar a matrícula de todos os alunos. Em meados de 1986, a Secretaria Estadual de Educação elaborou um projeto que previa realizar atividades escolares em regime de tempo integral. O projeto “É tempo de criança e toda a hora é hora de escola” abrangia a capital do estado. “Diferentemente do que ocorria na maioria dos estados, o Paraná seguia à risca o preceito constitucional que garantia o ensino gratuito somente no 1º grau e apenas para os alunos dos 7 aos 14 anos” (CUNHA, 1991, p. 237).

³ Em São Paulo, no período de 1983/1987, os programas e propostas incluíram a implantação do Ciclo Básico no ensino de primeiro grau e o Programa de Formação Integral da Criança - PROFIC (CUNHA, 1991).

⁴ A erradicação do analfabetismo assumia destaque especial no Plano Mineiro de Educação 1984/1987. Até o final de 1986, a meta seria erradicar o analfabetismo de jovens e adultos, bem como das crianças de 7 a 14 anos. Adotou-se o Ciclo Básico de Alfabetização, visando enfrentar o problema das altas taxas de evasão e repetência na 1ª série do 1º grau (CUNHA, 1991).

⁵ “A estrondosa vitória do PMDB no Paraná, São Paulo e Minas Gerais e outros estados, em novembro de 1982, fez parte de um continuado *slogan* do antigo MDB, que veio desde a campanha de 1974, sedimentando que seria necessário para o enfraquecimento do Regime Militar a ‘ocupação de todo espaço político disponível [...]’ (NOGUEIRA, 1993, p. 24).

⁶ No Rio de Janeiro, o governador Leonel Brizola, PDT – 1982, concentrou esforços nos CIEPs, chegando a ser anunciada a construção de 500 CIEPs, até o fim do mandato do governo. Entretanto, ao fim da administração, iniciada em 1983 e encerrada em 1987, somente 117 CIEPs estavam funcionando dos 500 prometidos (CUNHA, 1991).

para que os organismos multilaterais de financiamento, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)/Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) assumissem a liderança no processo de renegociação da dívida desses países, por meio de uma série de condicionalidades econômico-financeiras e político-ideológicas circunscritas aos Planos de Estabilização e aos empréstimos para os ajustes estruturais (1980) e setoriais (1983). “Estes empréstimos foram chamados de empréstimos para ajustamento estrutural (*Structural adjustment loans* – SAL) e seriam liberados apenas para aqueles países que concordassem em fazer reformas em suas economias, segundo a linha preconizada pelo Banco” (LEHER, 1998, p. 135).

É importante destacar que o consenso do BID e do Banco Mundial quanto ao Estado oferecer os serviços essenciais básicos, de educação e de saúde, tem como meta manter a pobreza em níveis suportáveis, atendendo às demandas sociais críticas para administrar os efeitos recessivos das duras políticas de ajuste econômico. Desse modo, constata-se que a intervenção do Estado, nessas áreas, contribui para criar as condições favoráveis mínimas para implementar as políticas de ajuste econômico, visando contribuir com a estabilidade política e social (FIGUEIREDO, 2006).

Notadamente durante os governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, há um processo de intensificação de reformas nas áreas econômica, social e política. A realização das reformas na sociedade brasileira tem como parâmetro as condicionalidades provenientes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais. A reforma educacional, portanto, é uma das componentes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro. A necessidade de promover reformas na educação está inscrita no contexto mais amplo do processo de reestruturação econômica do país (FIGUEIREDO, 2006).

A argumentação para justificar a reforma educacional centra-se na superação da falta de qualidade, de produtividade, de requerimentos educacionais à modernização do país e à integração à globalização. As reformas são anunciadas e realizadas “[...] com a *crença orientada sempre na direção do mercado e da competitividade internacional*, sustentadas na estratégia de ‘desenvolvimento da competitividade para integração da economia brasileira à globalização econômica’” (DEITOS, 2005, p. 163, grifos do autor).

É desse modo que as relações capitalistas em âmbito internacional e nacional contribuíram com o processo de transição da noção de prioridade da Educação Básica, na década de 1980, à “Centralidade da Educação Básica”, na década de 1990. A “Centralidade da Educação Básica” é reivindicada para recomposição de vários elementos, entre eles o acesso a noções básicas de higiene, de cálculo, de leitura, de escrita, de regras de convivência social, de formação de indivíduos consumidores e competitivos, concebendo-a como estratégia para promover o crescimento econômico, reduzir a pobreza, preparar para o mercado de trabalho, por meio de um currículo que priorize a aquisição de habilidades mínimas e competências específicas, tendo por finalidade administrar politicamente a miséria, e contribuir com a estabilidade política e social (FIGUEIREDO, 2005).

Os Presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) encarregaram-se de duas tarefas básicas:

a) apropriarem-se, de maneira deformada, das reivindicações que têm caracterizado a luta histórica dos trabalhadores pela educação, traduzidas em formulações reducionistas e pretensamente a-políticas, onde a bandeira da educação básica é retomada como o maior emblema do processo, e

b)propiciarem o fortalecimento político dos grupos conservadores e liberais, de forte tendência privatista e concentradores de capital, entre eles a maioria absoluta do bloco empresarial, incentivando e até mesmo, adotando as propostas destes segmentos, que são consolidadas principalmente no projeto de Lei de Diretrizes e Bases apresentado ao Senado em 1992 (CÊA, 1996, p. 168).

Em relação à primeira tarefa, uma das principais mudanças foi a inversão da luta pela escola pública, gratuita, de qualidade, em todos os níveis, para a bandeira da educação básica para todos. Em relação à segunda tarefa, destaca-se o movimento político de amplitude mundial, de tendência liberal-conservadora, que não tardou a influenciar o rumo histórico do Brasil (CÊA, 1996).

O processo de construção da “Centralidade da Educação Básica”, na década de 1990, compreendeu um conjunto de ações internacionais e nacionais. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental, na referida década, contemplou 13 estados brasileiros⁷. Cabe mencionar, também, como um dos marcos importantes, a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien, Tailândia, a qual “[...] deveria funcionar, ela mesma, como momento da difusão e expansão do projeto educacional internacional” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 59-60). O quadro estatístico com o qual se deparou a conferência era sinistro: 100 milhões de

⁷ Foram seis projetos. Dos seis, 2 continuaram para a Região Nordeste, com abrangência para todos os estados: “Educação Básica no Nordeste II” (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe) e “Educação Básica no Nordeste III” (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia). Os demais projetos foram para os estados de Minas Gerais – “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais”; São Paulo – “Projeto Inovações na Educação Básica em São Paulo” (INOVAÇÕES); Espírito Santo – “*State of Espírito Santo Basic Education Project*”; e Paraná – “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” (PQE).

crianças fora da escola e mais de 900 milhões de adultos analfabetos no mundo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 57).

Dentre as metas sistematizadas em Jomtien, destacamos:

[...] 2. acesso universal à *educação básica*⁸ até o ano 2000; 3. melhoria dos resultados da aprendizagem; 4. redução da taxa de analfabetismo dos adultos à metade do total de 1990 até o ano 2000 e modificação da desigualdade entre índices de alfabetização de homens e mulheres [...] (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 60. Grifo nosso).

A preocupação com a qualidade e a produtividade é anunciada no diagnóstico apresentado na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, ao admitir as graves deficiências da educação. Assim sendo, seria necessário torná-la mais relevante, visando melhorar a sua qualidade, bem como atender a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, através da construção de valores culturais e morais comuns (BRASIL, 1993, p. 67).

Na Declaração Mundial de Educação para Todos, Art. 4, “Concentrar atenção na aprendizagem”, indicou-se a relevância de abordagens ativas e participativas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos o desenvolvimento de suas potencialidades. Definiu-se, como fundamental, a necessidade de implantação de programas educacionais para o alcance de níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos.

⁸ Deve-se ressaltar que, inicialmente, a Carta de Jomtien não atribui a educação básica apenas à educação escolar, posto que a satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem deveria concorrer com outras instâncias educativas. O polêmico conceito de educação básica, sobre o qual divergiam até mesmo os quatro patrocinadores do evento, priorizava a universalização da educação primária que, no caso brasileiro, correspondia ao ensino fundamental (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 58).

Da Conferência Mundial de Educação para Todos, resultaram posições consensuais sintetizadas na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” que deveriam constituir as bases para a elaboração dos Planos Decenais de Educação. Nessa direção, o Plano Decenal de Educação para Todos, assinado pelo Presidente da República Itamar Franco, em 1993, apresentou a meta de universalizar com equidade as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento, com atenção para o oferecimento de oportunidades “[...] a estudantes de dez a 14 anos, em risco de deserção escolar [...]” (BRASIL, 1993, p. 32), visando mantê-los no sistema, através de programas e projetos, com estratégias educativas diferenciadas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96 regulamenta o Plano Decenal de Educação e reitera a preocupação com o analfabetismo e a universalização do Ensino Fundamental. Os estabelecimentos de ensino deveriam, conforme Art. 12, Inciso V “[...] prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento [...]” (BRASIL, 1996, p. 167) e com “[...] a possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar”, conforme Art. 24, Inciso V (BRASIL, 1996, p. 170-171).

Visando melhorar o fluxo escolar, através da promoção automática, ressalta-se, também, na LDB 9.394/96, Art. 32, parágrafo 2º, que:

Os estabelecimentos de ensino que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino (BRASIL, 1996, p. 173).

No dia 9 de janeiro de 2001, foi sancionado, pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, o texto do Plano Nacional

de Educação aprovado pelo Congresso Nacional, dando origem à Lei nº 10.172, publicada no Diário Oficial da União em 10/01/2001 (SAVIANI, 2001, Prefácio à 7ª Edição, s/p).

Portanto, reafirmando os princípios expressos desde a Declaração Mundial de Educação para Todos, o Plano Nacional de Educação (2001) destacou a necessidade de enfrentar a distorção idade-série.

Temos, portanto, uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, que decorre basicamente da distorção idade-série, a qual, por sua vez, é consequência dos elevados índices de reprovação. De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. No Nordeste essa situação é mais dramática, chegando a 64% o índice de distorção. Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental (BRASIL, 2001, p. 17).

Desse modo, acrescenta-se como estratégia para enfrentar os problemas do Ensino Fundamental o atendimento de alunos em turno integral. “O turno integral e as classes de aceleração são modalidades inovadoras na tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência” (BRASIL, 2001, p. 18).

No conjunto de diretrizes, visando à universalização do Ensino Fundamental, o Plano Nacional de Educação (2001) enfatizava a necessidade de assegurar o acesso, a permanência e a qualidade da educação escolar:

Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua

universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão (BRASIL, 2001, p. 18).

Também destaca a necessidade de correção do fluxo escolar, apontando que:

O atraso no percurso escolar resultante da repetência e da evasão sinaliza para a necessidade de políticas educacionais destinadas à correção das distorções idade-série. A expressiva presença de jovens com mais de 14 anos no ensino fundamental demanda a criação de condições próprias para a aprendizagem dessa faixa etária, adequadas à sua maneira de usar o espaço, o tempo, os recursos didáticos e às formas peculiares com que a juventude tem de conviver (BRASIL, 2001, p. 18).

Assim, seria preciso “Regularizar o 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, garantindo efetiva aprendizagem” (BRASIL, 2001, p. 19).

Nas décadas de 1980 e 1990, portanto, em decorrência das metas de universalizar o Ensino Fundamental e enfrentar a evasão e a repetência, tivemos programas/projetos que objetivaram a melhoria do fluxo escolar no Ensino Fundamental, pautados em critérios gerenciais de racionalidade econômica (relação custo-benefício) e de produtividade (eficiência interna e externa).

Pode-se dizer que o *Ciclo Básico de Alfabetização* (CBA), através da promoção automática, realizado em “[...] São Paulo (1984), Minas Gerais (1985), Paraná e Goiás (1988), existindo

muitas semelhanças entre essa proposta nos referidos estados” (MAINARDES, 1995, p. 03), contribuiu com a melhoria do fluxo escolar.

Em São Paulo, o Ciclo Básico no Ensino Fundamental ocorreu por meio do Decreto n. 21.833/1983. Em 1984, foi regulamentado, por meio da Resolução SE 13, fixando as normas e publicando o regulamento (BORGES, 2002).

No projeto financiado pelo Banco Mundial, em Minas Gerais, destacou-se que a melhoria do fluxo escolar seria condição para aumentar a eficiência dos gastos públicos com a educação primária (BANCO MUNDIAL, 1994). Em Minas Gerais, o CBA foi implantado nas escolas estaduais em 1985, como acolhida a uma diretriz expressa no Plano Mineiro de Educação 1985/87. Inicialmente, o CBA correspondeu ao período equivalente às 1ª e 2ª séries do Ensino Fundamental, unificado num mesmo bloco. Em 1996, o CBA foi estendido à 3ª série do Ensino Fundamental, a partir da Resolução n. 7.915/1996 (OLIVEIRA, 2000, p. 287).

No estado do Paraná, o CBA iniciou com a aprovação automática na primeira e segunda série e, posteriormente, em 1993, esse “*continuum*” foi adotado no estado do Paraná da primeira à quarta série (BANCO MUNDIAL, 2002).

As alternativas para correção da defasagem idade-série também contribuíram com a melhoria do fluxo escolar através das Classes de Aceleração, em São Paulo, a Aceleração da Aprendizagem, em Minas Gerais, e o Programa Correção de Fluxo, no Paraná.

No estado de São Paulo, o projeto Reorganização da Trajetória Escolar no Ensino Fundamental (Classes de Aceleração) também visou recuperar a trajetória dos alunos em situação de defasagem idade-série, a partir de classes que desenvolvessem uma proposta de aceleração de aprendizagem para integrar os alunos no percurso regular do ensino fundamental (SÃO PAULO, 1996).

Diante dos altos índices de defasagem idade-série, a Secretaria da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) criou os programas especiais de Aceleração da Aprendizagem, a partir da Resolução n. 8.287/1998 (OLIVEIRA, 2000, p. 303).

No estado do Paraná, o Programa Correção de Fluxo foi realizado no decorrer do desenvolvimento do “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” (PQE), financiado pelo Banco Mundial. A melhoria da eficiência em termos de índices de redução na reprovação e evasão escolar, revelando a economia de recursos gastos no sistema educacional, com o PQE-PR, confirma a lógica da racionalidade econômica do Programa *Correção de Fluxo*, quando o relatório do Banco Mundial estimou que até US\$ 80 milhões por ano foram gastos com reprovação antes do projeto. Na avaliação do Banco Mundial, no geral, o PQE/PR alcançou substancialmente seus objetivos, conduzindo a uma importante redução nos índices de reprovação e evasão na educação fundamental paranaense, o que resultou em aumento de eficiência e custo mais baixo por aluno (BANCO MUNDIAL, 2002).

Nas décadas de 1980 e 1990, portanto, em decorrência das metas de universalizar o Ensino Fundamental e enfrentar a evasão e a repetência, o *Ciclo Básico de Alfabetização*, juntamente com os programas *Correção de Fluxo*, as *Classes de Aceleração e Aceleração da Aprendizagem*, constituíram alternativas para a melhoria do fluxo escolar no Ensino Fundamental. Pode-se considerar que, subjacente às alternativas para melhoria do fluxo escolar no Ensino Fundamental, priorizaram-se orientações e propostas pautadas em critérios gerenciais, visando alcançar de racionalidade econômica (relação custo-benefício) e a produtividade (eficiência interna e externa) no processo de utilização e distribuição dos recursos.

No entanto, se é possível constatar que “[...] a taxa de escolarização das crianças de sete a 14 anos atingiu a quase universalização, com atendimento de 97% [...]” (BRASIL, 2010, p.

64), também é preciso mencionar a existência de problemas educacionais crônicos como, por exemplo, do analfabetismo e da distorção idade-série, divulgados pelo Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE):

Os dados da educação brasileira evidenciam que ainda *bá cerca de 14 milhões de pessoas analfabetas*; as taxas de analfabetismo da área rural são, em média, quase três vezes maiores que as da área urbana; [...] cerca de 80% das pessoas de 15 a 17 anos estudam e apenas pouco mais de 30% dos 18 a 24 anos, sendo que, destes, 71% ainda estavam no ensino fundamental ou médio; *defasagem idade-série continua sendo um dos grandes problemas da educação básica*; é baixa a média de anos de estudo da população brasileira, que gira em torno de seis anos de escolarização [...] (BRASIL, 2010, p. 64-65. Grifo nosso).

É pertinente lembrar que, desde a Independência (1822), e passados mais de um século de republicanismo (1889-2011), “[...] bandeiras programáticas e pragmáticas, promessas, ações, diretrizes, legislação e política estatal nacional não conseguiram sanar problemas educacionais elementares [...]” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 82). Para enfrentar os problemas educacionais crônicos, é imprescindível avançar nas questões centrais que envolvem diretamente o financiamento e a expansão da política educacional brasileira⁹.

⁹ Conferir, dentre outros, DERMEVAL, S. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do Mec. In: **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em [http://www.cedes.unicamp.br.](http://www.cedes.unicamp.br;); DEITOS, R. A. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômico. In: **Acta Scientiarum. Education**. Maringá, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010.

Referências

BANCO MUNDIAL. Projeto de Melhoria no Ensino Público do Paraná. *Relatório da conclusão da implementação*. (Empréstimo 3.766-BR). 2002.

_____. *Projeto de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)*. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994.

BRASIL. MEC. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, DF:MEC, 1993.

_____. *Plano Nacional de Educação – PNE*. Lei n. 10.172, de 9 de Janeiro de 2001. Brasília, DF:MEC:INEP, 2001.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96*. Brasília, DF:MEC, 1996.

_____. Presidência da República, Ministério da Educação. *CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação*. Brasília: CONAE, 2010.

BORGES, Z. P. *Política e Educação: análise de uma perspectiva partidária*. Campinas, SP: Graf. FE; Hortograph, 2002.

CÊA, G. S. dos S. *Trabalho e educação básica: desvelando consensos*. Niterói, Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação – Área de concentração: Trabalho e Educação) Universidade Federal Fluminense.

CUNHA, L. A. *Educação e Desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1979.

CUNHA, L. A.; GÓES, M. de. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

DEITOS, R. A. *O capital financeiro e a educação no Brasil*. Campinas-SP, 2005, p. 20. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

_____. *Ensino Médio e Profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

_____. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômico. In: *Acta Scientiarum. Education*. Maringá, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010.

CURY, C. R. J. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. 2ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

FIGUEIREDO, I. M. Z. *Desenvolvimento, globalização e políticas sociais: um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileiras da última década*. Campinas-SP, 2006. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

_____. *A construção da “centralidade da educação básica” e a política educacional paranaense*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2005.

LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração Administração). Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo.

MAINARDES, J. *Ciclo Básico de Alfabetização: da intenção à realidade. Avaliação do CBA no município de Ponta Grossa – PR*. Campinas, São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

NAGEL, L. H. O Estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos oitenta. In: NOGUEIRA, F. M. G. *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

NEVES, M. W. *Brasil ano 2000: uma nova divisão de trabalho na educação*. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997.

NOGUEIRA, F. M. G. *Políticas educacionais do Paraná: uma versão institucional da proposta pedagógica dos anos oitenta*. São Paulo, 1993.

Dissertação (Mestrado em História e Filosofia da Educação). Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação – PUC/SP.

NORONHA, O. M. A luta pela ampliação das oportunidades escolares (1950-1990). In: XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD, 1994. (Coleção Aprender & Ensinar).

OLIVEIRA, D.A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000.

PAIVA, V. Um século de educação republicana. In: *Pró-Posições*. Revista da Faculdade de Educação da UNICAMP, n. 2, jul, 1990, p. 7-8.

RIBEIRO, M. L. S. A luta pela ampliação das oportunidades escolares (1910-1960). In: XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD, 1994. (Coleção Aprender & Ensinar).

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória e perspectivas*. 7ª ed. Campinas: SP: Autores Associados, 2001.

_____. *Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, R. N. da. et al. *O descompromisso das Políticas Públicas com a Qualidade de Ensino*. Caderno de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas. São Paulo. Nº 84 p. 5 a 16. Fevereiro, 1993.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. *Projeto de educação continuada 1996-1998*. São Paulo, jul. 1996.

UNIÃO PAN-AMERICANA. Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. *Aliança para o progresso*. Documentos oficiais emanados da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social no Nível Ministerial. Realizada em Punta del Este, Uruguai de 5 a 17 de agosto de 1961. Washington, D.C., 1961.

XAVIER, M. E. S. P. *Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)*. São Paulo, Campinas: Papyrus, 1990.

XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. M. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD, 1994. (Coleção Aprender & Ensinar).

_____. *Poder político e educação de elite*. São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1980.

_____; DEITOS, R. A. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (Org.). *Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

Adriéle Cristina de Souza é Mestranda em Educação – Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social – GEPPES.

E-mail: acristinadesouza@yahoo.com.br.

Cristiane Aparecida Ribeiro Bueno é Mestranda em Educação – Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social - GEPPES.

E-mail: cristianeapbueno@yahoo.com.br

Ireni Marlene Zago Figueiredo é Doutora em Educação pela UNICAMP – São Paulo. Docente do Curso de Pedagogia e do Mestrado em Educação da UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus* de Cascavel – PR. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social – GEPPES.

E-mail: irenifigueiredo@hotmail.com

Recebido em novembro de 2008

Aceito em dezembro de 2010