



Educação & Sociedade

ISSN: 0101-7330

revista@cedes.unicamp.br

Centro de Estudos Educação e Sociedade
Brasil

Gomes Arelaro, Lisete Regina

O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: AVANÇOS, PERPLEXIDADES E TENDÊNCIAS

Educação & Sociedade, vol. 26, núm. 92, outubro, 2005, pp. 1039-1066

Centro de Estudos Educação e Sociedade

Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313714015>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: AVANÇOS, PERPLEXIDADES E TENDÊNCIAS

LISETE REGINA GOMES ARELARO*

RESUMO: O artigo faz um breve diagnóstico sobre a situação do ensino fundamental no Brasil, aponta impasses que esse nível de ensino vem enfrentando no Brasil, em especial com relação à implantação da escola fundamental de nove anos, aos debates sobre períodos e ritmos “pedagógicos”, à sistemática centralizada de avaliação educacional, ao processo acelerado de municipalização, à sistemática de financiamento adotada para esse nível de ensino, bem como ao processo de (des)valorização dos trabalhadores da educação, tanto em termos de remuneração salarial como de formação profissional. Também aponta tendências para a próxima década, com destaque para a gestão educacional – menos democrática e mais “eficiente” – e o processo de privatização dos sistemas de ensino, e sua relação com as prioridades das pesquisas acadêmicas, faz uma breve análise da produção acadêmica na área do ensino fundamental no Brasil, destacando a ênfase que vem sendo dada a cada um dos grandes temas de pesquisa que este envolve e suas conseqüências para as políticas públicas.

Palavras-chave: Educação pública. Ensino fundamental. Política educacional. Gestão, avaliação e financiamento da educação.

FUNDAMENTAL EDUCATION IN BRAZIL: ADVANCES,
PERPLEXITIES AND TRENDS

ABSTRACT: The present paper diagnoses the situation of Fundamental Education in Brazil. It pinpoints some impasses facing this school level, especially the implementation of a nine-year long elementary school, the “pedagogical” periods and rhythms, the centralized form of educational assessment, the accelerated municipalization process, the financing systematic adopted for this teaching level, not to mention the (de)valuing process of education workers -

* Professora associada do Departamento de Administração e Economia da Educação (EDA), da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* liselaro@usp.br

both in terms of remuneration and training. It points out trends for the next decade, highlighting educational administration – less democratic and more “efficient” –, and the privatization process of the educational system and its impact on the priorities of academic research. It then assesses the academic production in the area of fundamental education, foregrounding the emphasis given to each one of the greatest research themes and their effects on public policies.

Key words: Public education. Fundamental education. Educational policy. Administration, educational assessment and financing.

Um retrato do ensino fundamental brasileiro, com alguns retoques

Um diagnóstico preciso da situação do ensino fundamental no Brasil tem como pressuposto verificar se os direitos constitucionais, garantidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), em especial nos artigos 205 a 208, estão sendo perseguidos pelas políticas educacionais implementadas no país pelo Poder Público. A CF/88 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, e declara como princípios do ensino não só a igualdade de condições de acesso e permanência, mas a correspondente obrigação de oferta de uma escola com um padrão de qualidade, que possibilite a todos os brasileiros e brasileiras – pobres ou ricos, do sul ou do norte, negro ou branco, homem ou mulher – cursar uma escola com boas condições de funcionamento e de competência educacional, em termos de pessoal, material, recursos financeiros e projeto pedagógico, que lhes permita identificar e reivindicar a “escola de qualidade comum” de direito de todos os cidadãos.

Por essa razão, a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (IV, art. 206) deve ser entendida não só como a matrícula “potencial” – a vaga em “alguma” escola –, mas como a tradução do oferecimento das condições “plenas” que permitam a todos os alunos a sua frequência regular à escola, o que exige por parte das esferas públicas – pela desigualdade social extrema mantida intacta no país – recursos materiais e financeiros “compensatórios”, colocados à disposição para que a *igualdade-desigual* seja estabelecida e a “permanência” dos mais pobres e marginalizados seja possível, com mínimas – mas insubstituíveis – condições de igualdade pedagógica e social.

A obrigatoriedade do ensino fundamental, em contrapartida, para além de impor que os pais ou responsáveis – pobres, na totalidade das

vezes – matriculem seus filhos nas escolas, exige que o Poder Público – pela 1ª vez, na história republicana! –, ao garantir o direito de todos à escola, seja responsabilizado inclusive por sua oferta irregular, imputando-se a responsabilidade à autoridade competente, seja do âmbito estadual ou municipal. Este é o significado de “direito público subjetivo” previsto na Lei Maior (§§ 1º e 2º, VII, art. 208). Não por acaso a educação passa a ter, no Ministério Público, um atento observador (em geral) do cumprimento constitucional, e que pode, caso constate relutância do Poder Público em cumpri-lo, processá-lo, por meio de ação civil, por desobediência, com poder de “mando” para exigir o cumprimento desse direito social.

Um olhar sobre os dados estatísticos mais gerais poderá ajudar a compreender a realidade brasileira educacional e o histórico elitismo que a sustenta. Aqui, será apresentada pequena síntese, que poderá ser complementada consultando-se os dados disponíveis no *site* do Ministério da Educação (www.mec.gov.br). Assim, vejamos: o Brasil, em 2003 – último ano com dados disponíveis consolidados – tinha cerca de 34,4 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular, dos quais 31,2 milhões em escolas públicas, ou seja, cerca de 90% do atendimento escolar fundamental é feito pelo Poder Público, sendo que 3,3 milhões de alunos, aproximadamente, somente (10%) são alunos de escolas privadas. Esse dado, independentemente de outras considerações, precisa ser destacado – e quiçá, comemorado – pois traduz que, em termos de política educacional, a opção republicana do dever do Estado para com o ensino fundamental vem sendo mantida.

No entanto, conforme se detalham esses dados, a “desigualdade” na permanência volta a aparecer. Assim, um total de 17,1 milhões de alunos de 1ª a 4ª série corresponde somente a 13,9 milhões na matrícula de alunos de 5ª a 8ª série, ou seja, pelos últimos dados disponíveis, são 3,2 milhões de alunos “a menos” (cerca de 20%), numa etapa do ensino em que, constitucionalmente, os totais deveriam ser semelhantes. Comparando estes dados, na “entrada” e na “saída” do ensino fundamental, para um total de 5,57 milhões de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental regular, somente 4,19 milhões chegam à 4ª série, ou seja, 1,3 milhão de crianças ficam, anualmente, “no meio do caminho” escolar, quando este deveria ser um período de seus trajetos educacionais, em que **todos** deveriam seguir juntos, sem interrupções. Se consultarmos os mesmos dados para a 8ª série, veremos que a “perda” do

sistema aumenta, pois nessa série estão matriculados somente 3,27 milhões de alunos, ou seja, mais de 40% “desaparecem” do sistema escolar.¹

E esta situação não é homogênea nas regiões brasileiras e, portanto, nas regiões mais pobres – no caso, as regiões Norte e Nordeste –, essa defasagem aumenta. Em 2003, por exemplo, na Região Nordeste, para um total de 2,08 milhões de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental, somente 0,92 milhão estavam matriculados na 8ª série, ou seja, 44,1% do total de matriculados na 1ª série; e na Região Norte, para um total de 691 mil crianças matriculadas na 1ª série, somente 34,2% deverão chegar à 8ª série, sem nenhuma desistência ou reprovação (cerca de 237 mil).²

Uma segunda questão que os dados nos apontam é o vertiginoso processo de municipalização de todo o ensino fundamental – de 1ª a 8ª série – no Brasil, pois, em 2003, já se constatava que dos 31,13 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental público (consideradas as redes de ensino estaduais e municipais), cerca de 57,37% (17,86 milhões de alunos) estavam matriculados no ensino municipal, *contra* cerca de 42,62% (13,27 milhões de alunos) nas redes estaduais.

A outra constatação sobre o processo de municipalização do ensino público fundamental é que as séries iniciais (de 1ª a 4ª séries) já são responsabilidade indiscutível das redes municipais de ensino no Brasil, pois dos 17,18 milhões de alunos atendidos, 72,3% (12,42 milhões) estão sob a responsabilidade municipal e, somente 27,7% (4,75 milhões de alunos) representam atendimento estadual. Apesar das séries finais (de 5ª a 8ª séries) terem mantido um maior equilíbrio, não se tem uma inversão de responsabilidades como nas séries iniciais. Assim, dos 13,95 milhões matriculados, 8,5 milhões são atendidos pelas redes estaduais (cerca de 60%) e 5,43 milhões (cerca de 40%) são alunos municipais.

Mas este processo também não segue uma distribuição homogênea no Brasil, pois as regiões brasileiras têm – considerado sempre o ano de 2003 – a seguinte distribuição da municipalização das séries iniciais do ensino fundamental: Região Norte = 71,34% do ensino já foi municipalizado; Região Nordeste = 84,36% de municipalização; Região Sudeste = 62,46%; Região Sul = 71,11%; e Região Centro-Oeste = 58,56%, cuja menor porcentagem pode ser explicada pelo fato de o Distrito Federal, apesar de se constituir um “município-estado”, ser considerado “Estado” e, portanto, 100% de sua população escolar é de alunos

“estaduais”. Fora o Distrito Federal, pela sua peculiaridade, outros estados que municipalizaram exageradamente o ensino fundamental foram: Ceará, Paraná, Maranhão, Alagoas e Bahia, com, respectivamente, 95,6%; 94,6%; 86,7%; 84%; e 85,4% de municipalização desse nível de ensino.

Mesmo que se pondere que a municipalização das séries iniciais do ensino fundamental da Região Nordeste teve um processo antecipado, com relação ao conjunto das regiões brasileiras, pois esta teve seu início de municipalização incentivado nos anos de 1970, quando da implementação do Projeto PROMUNICÍPIO – fruto de acordo internacional do Brasil com o Banco Mundial (1974) –, o qual, à semelhança do atual FUNDEF, significava algum *aporte* de recursos aos municípios (pobres e muito pobres) da região, sem a adesão ao qual tais recursos não seriam repassados. No entanto, após mais de 30 anos desse processo “descentralizado” de atendimento educacional, não se pode falar em “melhoria de qualidade” desses sistemas municipais de ensino, nem de valorização do magistério – em termos salariais e de formação permanente – ou mesmo de implementação de programas pedagógico-educacionais, que tenham representado patamares de atendimentos diversificados e adequados às condições socioculturais da região.

Como se pode constatar, esse processo de municipalização do ensino fundamental é bastante significativo, sendo que em alguns estados ela já corresponde a mais de 80% do atendimento do ensino fundamental e, portanto, é impossível discutir a questão da qualidade de ensino sem conhecer qual a distribuição dos municípios no Brasil, pelas diferentes regiões, e como e onde vivem os cerca de 170 milhões de brasileiros neste país-continente.

Os dados do IBGE de 2001³ indicavam que, no Brasil, existiam 5.560 municípios. Destes, 73% (4.059) são municípios que têm até 20 mil habitantes, sendo que 25% desses municípios (1.371) possuem até 5.000 habitantes. Em contrapartida, cerca de 70% da população vive em, somente, 226 cidades, ou seja, 5% dos municípios acolhem e são responsáveis por políticas públicas que objetivam atender a 70% da população (cerca de 120 milhões de pessoas). O IBGE ainda nos alerta que, somente, 86 municípios do Brasil possuem mais de 200 mil habitantes, sendo que a cidade de São Paulo, sozinha, possui perto de 11 milhões, uma cidade-estado, portanto. Isso demonstra que, no Brasil, houve um processo desordenado de urbanização e de desenvolvimento das cidades.

Além disso, se os municípios tivessem um mesmo padrão de arrecadação de recursos, de tal maneira que se pudesse constatar alguma “homogeneidade” distributiva, seria fácil discutir e entender o processo radical de “descentralização” das responsabilidades de atendimento das políticas sociais, porém o quadro brasileiro está longe dessa situação de equilíbrio financeiro entre as diferentes esferas públicas, e entre cada uma delas. Assim, do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios – o FPM – para as suas despesas regulares, ou seja, para sua “sobrevivência”, e isso traduz que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a menos que adotemos uma reforma tributária radical. Não somos o 2º pior país, em termos de redistribuição de renda, impunemente!

Estudos da organização política e social de diferentes países demonstram que, quando o município –na qualidade de esfera pública – depende, como fonte principal de recursos, das transferências federais – no caso do Brasil, o FPM –, não possuindo fonte de recursos próprios mínimos, ele não teria condições de se viabilizar como “ente” público autônomo, lembrando que a Constituição Federal de 1988, e foi a primeira vez na nossa história federativa, estabeleceu o município como esfera pública, politicamente autônoma.

E a pergunta que temos de fazer é: Quais dos entes públicos, no Brasil, dispõem de recursos para investir hoje nas áreas sociais? Vamos verificar que, praticamente, só o governo federal. Isso é fruto da política econômica adotada desde 1994 até hoje, em que a estabilidade monetária é a referência maior, limitando a possibilidade de expansão dos investimentos sociais para se fazer “caixa” – o tal “superávit”! Nesta última década, praticamente 20% dos impostos recolhidos em todo o país foram “desviados” dos investimentos nas áreas sociais para viabilizar o superávit financeiro do país. É por isso que a discussão sobre municipalização do ensino – em qualquer um dos níveis e etapas de ensino – não pode ser desvinculada da discussão, agora inadiável, de uma proposta de reforma tributária, que assuma a responsabilidade de melhor redistribuição de renda que transforme o país em uma Nação menos desigual. Para isso não há fórmulas mágicas: tem-se de cobrar dos que ganham mais – pessoas físicas e jurídicas – para distribuir para os que ganham menos. É oportuno lembrar que a Constituição de 1988, apesar de seus méritos, não enfrentou esta problemática, contentando-se com um processo de

descentralização de recursos financeiros, mas não discutindo a necessidade de uma outra distribuição de recursos – entre as esferas públicas e entre os contribuintes. Dessa forma, as regiões ricas continuaram um pouco mais ricas e as pobres continuaram pobres. A título de exemplo, do imposto mais significativo no Brasil, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que, em 2003, representava uma arrecadação de cerca de 90 bilhões de reais, em termos de receita estadual total, 30 bilhões (portanto 33% do total recolhido) ficaram retidos no Estado de São Paulo, exclusivamente. E o segundo maior estado arrecadador – o Rio de Janeiro – recolheu, somente, cerca de 8,4 bilhões de reais, ao passo que 8 estados juntos – Acre, Alagoas, Amapá, Piauí, Roraima, Tocantins, Sergipe e Maranhão – recolheram cerca de 2,5 bilhões de reais. A desproporção é evidente. Nos municípios, a arrecadação desse imposto segue a mesma lógica, pois, dos 30 bilhões arrecadados em 2003, e repassados aos municípios, novamente cerca de 33% (10 bilhões de reais) permaneceram nos municípios do Estado de São Paulo, sendo que, além dos estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que ficam com outros 10 bilhões de reais, o restante foi dividido entre 22 estados e cerca de 4 mil municípios.

A repercussão desse desequilíbrio econômico-financeiro entre os entes públicos se faz sentir na área educacional, especialmente quando se discutem as possibilidades efetivas de se construir uma escola pública “decente”, em termos de qualidade de atendimento.

Portanto não é uma questão menor saber que uma das estratégias de regularização do fluxo escolar conhecida como “classes de aceleração” – estratégia adotada, inicialmente, pelo Estado do Maranhão e “exportada” para todo o país –, que exige professores com sólida formação geral, experientes no trato com alunos, apoio de uma organização escolar flexível e com infra-estrutura apropriada, teve, na região mais pobre do Brasil, 66% do total de atendimentos. Esse fato fica mais grave quando se identifica que 65% dos quase 500 mil alunos matriculados em classes de recuperação nessa região, portanto 290 mil deles, ficaram sob a responsabilidade das redes municipais – as redes de ensino mais pobres, que oferecem baixa remuneração aos seus profissionais e que contam com as piores condições de trabalho, com professores de formação teórica falha, em número significativo. Em contrapartida na Região Sul – a região que possui os professores mais titulados e as redes municipais de ensino com melhor tradição de trabalho – as responsabilidades de organização das

classes de aceleração foram divididas entre as redes estaduais e municipais de forma bastante equilibrada, com cerca de 50% dos alunos a serem atendidos em cada uma das esferas públicas.

Uma outra reflexão que os dados estatísticos nos incentivam a fazer é a respeito da possibilidade e/ou conveniência da implantação de um ensino fundamental com nove anos de duração, iniciando-se, obrigatoriamente, o primeiro ano dessa escola, com crianças de 6 anos de idade. É importante destacar as dificuldades que poderão advir dessa decisão política, pois, dos 34,5 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular do Brasil, somente 520 mil deles já vêm iniciando seus estudos aos 6 anos de idade. O que gera dois tipos de questões: a primeira, sobre a origem dessa proposta, defendida pelo governo anterior e expressa no Plano Nacional de Educação (PNE), plano este elaborado por esse mesmo governo e aprovado nas férias docentes de 2001 (Lei n. 10.172, de 9/1/2001). Se o governo anterior não defendia a educação infantil, como responsabilidade do Estado, propondo inclusive que as parcerias com a comunidade fossem a forma de expansão desse atendimento, é possível que, assumindo um ano a “mais” no ensino fundamental, os outros anos dela – de 0 a 5 – eventualmente pudessem ser assumidos pelas comunidades.

A quem interessa, afinal, que a escola fundamental comece aos 6 anos de idade? É verdade que um número significativo dos países europeus, especialmente os mais avançados do ponto de vista socioeconômico, adota, de forma razoavelmente generalizada, o ingresso das crianças, na escola formal, entre os 5 e 6 anos de idade. É verdade, também, que a maioria desses países não defende uma Lei Nacional de Diretrizes e Bases em que esteja proposto, como primeira etapa educacional, educação infantil de 0 a 6 anos de idade. No Brasil, a maioria das crianças matriculadas na educação infantil se encontra na faixa etária de 4 a 6 anos, sendo que por tradição histórica – vinculada ao antigo conceito de alfabetização que pressupunha um tempo “preparatório” para a criança adquirir “maturidade” para a leitura e a escrita – as de 6 anos tinham preferência e prioridade na matrícula. Após esse atendimento é que se procurava atender as crianças de 5 anos, e assim sucessivamente, sempre priorizando a matrícula das “mais velhas para as mais novas”, até se chegar às recém-nascidas.

O segundo tipo de questões vem sendo criado pela Lei Federal n. 11.114, aprovada pelo Senado Federal em 16 de maio do corrente – ao que se sabe, por descuido do MEC – e que altera artigos da LDB, com o objetivo de tornar obrigatório, para todas as crianças de 6 anos de idade,

o início no ensino fundamental. Essa lei, que não foi discutida sequer pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), gera problemas dos quais o autor certamente não se deu conta, uma vez que, ao vetar o artigo 30 da LDB, que estabelecia a existência de creches e pré-escolas para crianças de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, respectivamente, deixa sem especificação que instituições educacionais deverão atender a educação infantil. A lei prevê que essas mudanças já devem entrar em vigor no ano de 2006, mas não define também se a educação infantil será destinada, dessa data em diante, às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. Essa lei não pretende a instalação de um ensino fundamental de nove anos, à semelhança da proposta constante do PNE, mas, simplesmente, o início desse ensino aos 6 anos de idade – e não mais aos 7.

Ao mesmo tempo, o autor parece ter pretendido transferir, simplesmente, o último ano da educação infantil, incorporando-o ao ensino fundamental, como se isso fosse uma passagem tranquila e as duas instâncias educacionais fossem semelhantes. Atente-se a que número significativo de escolas de 1ª a 4ª séries ainda se mantêm sob a responsabilidade estadual e precisarão, para cumprir essa determinação legal, incorporar crianças da rede municipal de educação infantil, hoje já atendidas, e incorporá-las em uma escola estadual, que não necessariamente possui vagas disponíveis, equipamento ou material pedagógico indicado para crianças de 6 anos de idade.

Como nenhuma outra providência complementar foi proposta, é de se supor que o autor dessa lei só tenha pretendido ampliar a possibilidade de uso dos recursos do FUNDEF com crianças menores, uma vez que os municípios se encontram em dificuldades para ampliar sua rede de educação infantil, sem contar com o *aporte* dos recursos do FUNDEF. Alguns especialistas também garantem que a proposta constante do PNE responde, também, a essa necessidade de ampliação dos recursos municipais, e, portanto, o atendimento às crianças matriculadas na educação infantil passaria a ser realizado “disfarçado” de ensino fundamental. Mas manter-se-iam, nesse 1º ano de ensino fundamental “antecipado”, as premissas e as orientações da educação infantil.

Impasses constituindo tendências: e as soluções?

O primeiro impasse do ensino fundamental público no Brasil diz respeito à necessidade de se criar um novo modelo de referência de “qua-

lidade escolar”, em que o ensino para todos possa significar, genuinamente, “ensino de qualidade para todos”.

É evidente que, nos últimos 15 anos, o empenho do governo federal, a partir dos compromissos internacionais assumidos com a assinatura da “Declaração Mundial da Educação para Todos”, em 1990, concentrou seus esforços para superar o “fosso” estatístico do atendimento educacional do Brasil, apontado como um dos sete piores do mundo, em qualquer nível ou modalidade de ensino. Esta febre estatística de alterar positivamente os resultados nacionais levou governos a implementar políticas que – para além do entendimento pedagógico da relação qualidade/quantidade educacional – significassem, em curto prazo, aumento do número de alunos matriculados em escolas, quaisquer que fossem suas condições de funcionamento.

Isso não pressupunha, no entanto, um investimento maior de recursos financeiros na área educacional, uma vez que a tese vigente era a de que “a educação conta com recursos suficientes, eles só são malgastos”; um discurso recorrente, em um país que já começava a aderir de forma explícita aos modelos neoliberalizantes de governo, o que implicava, em consequência, ampliar os “bons” resultados, sem isso significar maior gasto ou expansão do aparato estatal. Tratava-se, argumentava o governo, de um problema gerencial.

Uma medida que contou com incentivos para sua adoção foi a das *classes de aceleração* – estratégia que permitiu, especialmente a partir de 1997, que alunos defasados em termos cronológicos, da idade-série correspondente, fossem matriculados em séries mais avançadas que aquelas que já haviam cursado, cujos polêmicos resultados já pudemos discutir no diagnóstico anteriormente apresentado. Outra medida foi a organização do ensino por meio de “*ciclos escolares*” – esta modalidade de organização já havia sido amplamente adotada no início dos anos de 1980 com a criação do “ciclo básico”, estratégia que constituía, num todo pedagógico e administrativo, as duas séries iniciais do ensino fundamental.

Naquele momento histórico, educadores e pesquisadores começaram a defender, baseados nos estudos que as áreas de lingüística, sociolingüística e psicologia do desenvolvimento infantil desenvolviam, que os processos de alfabetização e de aprendizagem se iniciavam muito antes do que os estudos tradicionais indicavam. A admissão de que a criança aprende desde que nasce obrigava a uma reestruturação de todo o

ensino básico, em especial da educação infantil e do ensino fundamental, no que se refere aos procedimentos escolares referentes à “preparação para a alfabetização”.

Essa medida trazia implícita, também, a necessidade de reformulação radical dos conceitos de avaliação da aprendizagem, uma vez que as ciências pedagógicas mostravam que esse processo não obedecia a um “somatório” simples de conhecimentos, mas, ao contrário, pressupunha uma aquisição complexa, que incorporava idas e vindas das dúvidas, das reflexões criativas e das próprias aquisições, sugerindo-se, a partir daí, que não se impedissem as crianças de seguir adiante nos seus estudos escolares, mesmo sem o eventual domínio de parte dos conteúdos trabalhados em sala de aula. Esses autores propunham que se excluísse a “reprovação anual”, adotada, com alta frequência, pelos sistemas públicos de ensino, preparando-se melhor os professores para trabalhar com esses novos fatos científicos, em vez de se “punir” os alunos com a “reprovação”. No Brasil, a reprovação nas séries iniciais, nos últimos 20 anos, chegava a atingir de 30% a 40% do total de alunos matriculados nessas séries, considerando o conjunto de escolas públicas.

Evidentemente, esses avanços das ciências pedagógicas vieram socorrer o governo na superação de seus índices estatísticos negativos, e, apesar de se encontrar no Brasil experiências positivas, do ponto de vista da adoção de “ciclos escolares” – entre as quais Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte podem ser citadas como cidades que experimentaram, com competência e bons resultados pedagógicos, essa organização de ensino que, além de científica, viabiliza o direito democrático ao ensino fundamental, também encontraram oportunidade histórica de “maus exemplos”.

O Estado de São Paulo, no entanto, com relação aos ciclos, é exemplar, para não ser jamais “copiado”, pois, por decisão unilateral do governo, sem nenhuma discussão com os profissionais da rede, nem com os alunos ou com os pais, todas as unidades escolares da rede estadual de ensino foram obrigadas a se organizar, a partir de 1997, em escolas de dois ciclos (do tipo “quatro” mais “quatro”), sem reprovação em nenhuma das séries, só podendo o aluno ser retido na passagem do último ano do primeiro ciclo para o primeiro do segundo ciclo, qualquer que fosse o motivo para a não-evolução pedagógica.

Não é preciso ser pesquisador experiente para prever que tal sistema, se por um lado conseguiria, da forma mais radical e no mais breve

prazo, alterar as estatísticas educacionais, não só com relação ao número de alunos “sobreviventes no sistema escolar”, como também na redução significativa do número de reprovações e abandono escolares, por outro, colocaria professores e especialistas contra a medida, não só porque não foram convidados a discutir tal opção, mas porque se sentiriam desrespeitados e desautorizados com relação à função que consideravam ser de sua exclusiva responsabilidade – a avaliação pedagógica e educacional dos seus alunos.

É evidente que com essa medida “de força” os objetivos governamentais foram atingidos, pois esse estado obteve a maior porcentagem de permanência dos alunos na escola. De fato, constata-se que, em 2003, no Estado de São Paulo, 756 mil alunos estavam cursando a 1ª série do ensino fundamental estadual, e 734 mil estavam na 8ª série, a mais baixa defasagem no país. Mas esses dados não apagam as seqüelas educacionais deixadas, pois essa opção autoritária do governo impede, ainda hoje, qualquer tentativa de recomposição do conceito de ciclos – de aprendizagem ou escolares, como são conhecidos –, visando à construção de uma escola pública de qualidade, uma vez que as “feridas” estão à mostra, interferindo, até hoje, no cotidiano escolar.

E os resultados não são só positivos, pois apesar de o Estado de São Paulo ser a unidade da Federação com o maior número de professores titulados em nível superior, inclusive com porcentual significativo de educadores com cursos de pós-graduação – mestrado e doutorado –, e contar com uma rede de ensino que apresenta um trabalho pedagógico de qualidade, é uma das redes em que se identificam crianças e jovens com profundas defasagens de aprendizagem, não sendo incomum a constatação da existência de alunos sem domínio mínimo da leitura e da escrita, nos anos finais do ensino fundamental. Ou seja, em nome da racionalidade, implantou-se uma profunda dicotomia entre qualidade e quantidade, que não existia.

Nesse estado também se constata que a organização das redes de ensino municipais e estaduais se dá, de forma generalizada, em dois ciclos de quatro anos cada um, apesar da inexistência de estudos científicos e pedagógicos que justifiquem tal organização. Nem mesmo governos municipais, politicamente opositores ao governo do PSDB – no poder há dez anos –, modificaram ou experimentaram “variações” do modelo implantado. Além disso, já que o governo estadual avalia como positivos os resultados alcançados, ele não autoriza variações em sua organização, também na sua rede, nem mesmo quando uma escola, invocando o arti-

go 81 da LDB – que permite a organização de ensinos experimentais –, propõe projeto especial.

Isso nos permite supor que, também nesse estado, para além das alterações dos índices estatísticos, um outro objetivo pretendido com a radicalidade política da medida implementada poderia ser, tão-somente, o gosto pela adoção da promoção automática. Mas o objetivo maior era outro. Era promover a municipalização sumária das séries iniciais do ensino fundamental – razão pela qual os dois blocos eram de quatro anos –, compromisso assumido pelo Brasil em acordos internacionais, com a transferência, para os municípios, de parcela significativa da responsabilidade pela manutenção do ensino fundamental. Como já pudemos verificar, a municipalização, antes de 1996, era uma realidade exclusiva da Região Nordeste. Alterar o panorama nacional foi a intenção principal e bem-sucedida no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995/98). Alterar o panorama paulista foi a intenção do primeiro Governo Mário Covas, observando-se que, de 1976 a 1996, o Estado de São Paulo havia “resistido” à municipalização e mantido em 10%, somente, a municipalização do ensino fundamental. Em cinco anos somente – de 1997 a 2002 – esse percentual atingiu 42%!

No entanto, a organização do ensino por ciclos – ou blocos de quatro anos – não se constituía em motivação suficiente para uma alteração tão radical do perfil do estado. A proposta original e inovadora adotada pelo governo, para a municipalização definitiva das séries iniciais do ensino fundamental e de parte significativa das séries finais, foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio de Emenda Constitucional (a EC n. 14/96), uma estratégia esperta para o financiamento do ensino fundamental, que introduziu o recebimento de recursos pelos entes públicos, proporcionais ao número de alunos atendidos nas redes públicas de ensino. Assim, 15% de 25% dos recursos financeiros provenientes de impostos e transferências, constitucionalmente vinculados à educação, foram destinados exclusivamente ao ensino fundamental regular, com exclusão proposital, pelo governo, dos alunos dos cursos de educação de jovens e adultos, mesmo os de cursos presenciais, da possibilidade de uso desses recursos – conforme estabelecido na Lei n. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF.

O FUNDEF, chamado de fundo “revolucionário” em termos de justiça social – uma proposta “quase socialista”, como gostava de falar o mi-

nistro de Educação da época –, conseguiu ser um fundo peculiar, pois, para além do marketing competente sobre suas vantagens, o governo federal gastou, no período de 1998 a 2002, os menores percentuais da década no ensino fundamental. O valor estabelecido em 1997, como gasto/aluno anual, foi de R\$ 300,00, atingindo o valor de R\$ 418,00, para as quatro primeiras séries, em 2002, último ano do segundo Governo FHC (1999/2002), valor este defasado em cerca de 100% se obedecidos os critérios estabelecidos para o seu cálculo, nos termos da Lei n. 9.424.

Nem o Governo Lula, nos três primeiros anos de sua gestão – 2003/2005 –, cumpriu o estabelecido naquela legislação. Com esses expedientes, o Governo FHC conseguiu um fato inédito: convencer prefeitos, especialmente os de municípios pequenos e médios, e os de municípios pobres, a municipalizaram o ensino fundamental, sendo que alguns deles, como foi visto, municipalizaram em até em 80% o atendimento do ensino fundamental, mesmo não tendo garantias de que teriam recursos financeiros suficientes e condições pedagógico-educacionais de oferecer a todos uma escola pública de qualidade.

Uma outra tendência que se desenha nessa década está expressa na discussão nacional sobre a implantação de uma escola fundamental de nove anos e/ou do início obrigatório dessa escola para crianças com 6 anos de idade, e não mais com 7, tendo como motivação principal a busca por alternativas de recursos financeiros superiores aos atuais, que vêm se mostrando insuficientes.

É importante lembrar que o FUNDEF tem sua vigência estabelecida até 2006 e que a nova proposta de Emenda Constitucional, já encaminhada pelo governo federal, para substituí-lo – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁴ –, apesar de incorporar no novo fundo as diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica, por não implicar *aportes* novos de recursos, não motiva muito as prefeituras, no mesmo “tom” que se vivenciou com o primeiro fundo.

Ora, a forma tradicional de otimizar recursos na área de educação é bem conhecida, ou seja, amplia-se o número mínimo de alunos em sala de aula, mantendo-se o mesmo número de professores – alternativa esta em pleno uso no Brasil. Pesquisas realizadas⁵ de avaliação da implantação do FUNDEF confirmam o aumento desse número de alunos por sala

de aula, com a manutenção do mesmo currículo e das mesmas estratégias de ensino. Para “compensar” o desgaste docente, uma vez que a possibilidade de aumento salarial que viabilizasse a fixação da professora em um único estabelecimento de ensino não se efetivou, o FUNDEF, em boa parte das redes públicas, incentivou o estabelecimento de gratificação, que é paga à professora obedecendo, em geral, a três critérios de proporcionalidade: 1º) ao número de alunos aprovados, 2º) aos dias de frequência do professor na escola e 3º) à não-evasão dos alunos.

Essas medidas são justificadas legalmente pelo estabelecido na Resolução CEB/CNE n. 3, de 8/10/1997, que “fixou Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e onde fica estabelecido um dos incentivos de progressão por qualificação pelo trabalho docente: “o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema” (b, VI, artigo 6º). A tradução que foi dada a esse artigo é a expressa naquelas medidas. Ou seja, o professor “aprova” (ou “não reprova”, que é uma expressão mais realista da situação vivida) o aluno não porque ele “aprendeu” ou apresentou avanços importantes na reflexão e na produção escolar, mas porque receberá uns “troquinhos” a mais no salário. Ante os já conhecidos baixos salários desta categoria profissional, é difícil admitir que tal medida não seja um “sucesso” nos municípios ou estados onde foi adotada. Mesmo que as professoras sejam contrárias a ela, já não reclamam mais, temerosas de que a doação dos “trocados” seja abolida. Estabelece-se, por tabela, o faz-de-conta pedagógico: os alunos “suportam” as aulas da professora, mesmo não tendo um bom aproveitamento, e a professora dá aulas, como se os alunos estivessem aprendendo.

Agrava esse fato a mudança de concepção da função do Estado expressa particularmente nas Emendas Constitucionais de n. 19 e 20, ambas de 1998: a primeira modifica os princípios e as normas da Administração Pública e a segunda, o sistema previdenciário público. A Emenda Constitucional n. 19 é o primeiro ato legal no qual aparece, de forma explícita, a nova concepção de Estado e onde se reconceitua “interesse público”, uma vez que ela propõe e autoriza que parte das funções tradicionais do Estado sejam repassados aos privados, sob a forma de parceria ou gerenciamento terceirizado. Por essa emenda, as atividades públicas na área da saúde e na educação, por exemplo, podem ser privatizadas uma vez que o novo conceito de “interesse público” abdica do conceito de

“atividade estatal”. Ou seja, de ora em diante, interesse público não é mais sinônimo de “estatal”, pois nem tudo que é de interesse público necessariamente precisa estar sob a responsabilidade do Estado.

Complementando essa legislação, em 2000 é aprovada a lei chamada de “Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar n. 101/2000), que completa o arcabouço legislativo, “congelando” o aparelho de Estado, e impedindo, na prática, a sua expansão, ao fixar em 60% o percentual máximo para gastos com pessoal – ainda que a mesma lei não estabeleça limites para pagamentos de dívidas –; medida essa que, para um país como o Brasil, carente de políticas sociais, impede que o Estado continue atuando com prioridade na implementação e expansão dos direitos sociais.

É importante destacar que o conjunto de medidas adotadas a partir de 1996 – e não reformuladas até hoje – interfere na área de educação de formas variadas. O próprio conceito de “avaliação de desempenho profissional do magistério” é atingido por essas normas, e o estabelecimento de critérios quantitativos e qualitativos para avaliação do “mérito” de professores e especialistas, contrariamente ao discurso da descentralização, autonomia escolar e criatividade docente, vai estabelecendo “amarras” à ação mais ousada dos professores e especialistas nas escolas, e “convencendo-os” a fazerem de um jeito “só”.

Assim, o estabelecimento na LDB de um sistema nacional de avaliação, em substituição à proposta de um sistema nacional de educação, reivindicada por educadores e deputados democráticos, completa essa nova função do Estado Nacional, pois é a partir dele que o Brasil adotará – e considerará um avanço – a sistemática de exames nacionais, elaborados e executados de forma centralizada, que se constituirão, no momento seguinte, em indicadores de competência docente, escolar e dos sistemas educacionais.

Para que a opção de criação de um “sistema nacional de avaliação” fosse bem-sucedida e penetrasse no imaginário e na prática docente, constituindo-se em “cultura pedagógica”, o governo federal gerará uma outra “necessidade”, ao interpretar que a recomendação prevista na CF/88 (artigo 210), sobre se fixar “conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”, deveria ser traduzida no estabelecimento de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

Parâmetros estes que, quando concluídos, verificou-se tratar, na prática, de verdadeiros “Guias Curriculares” – nome que o governo militar, nos anos de 1970, escolheu para denominar os *manuals* que continham as suas orientações curriculares –, uma vez que os manuais de divulgação dos PCNs atuais são considerados tão importantes e tão úteis no cotidiano escolar, pois respondem a quase todas as dúvidas dos professores, e por isso não devem restar alternativas a estes senão a de adotá-los (de forma irresistível, é claro!).

Essa é a razão porque eles foram elaborados com cerca de 1.000 páginas! E apesar de citarem os mais diversos autores na sua fundamentação, organizam o ensino fundamental em quatro “ciclos”, com duração de dois anos cada um, sem justificativa pedagógica ou científica para essa opção. Na sequência dos conteúdos, vai ficando evidente que a proposta dos PCNs não é pela organização por “ciclos”, mas pela serialização, pois, na verdade, os “ciclos” são sobreposição de duas “séries” cada um. E eles aparecem como fundamentação – ainda que politicamente correta – dos argumentos em defesa da promoção automática, que passa a se denominar, de ora em diante, “progressão continuada”.

São essas medidas que vão, gradativamente, criando as condições para que se introduzam modificações importantes nas convicções docentes e na cultura pedagógica estabelecida até então, pois, se no governo militar resistir a um “modelo” único era sinal de coerência, em defesa da autonomia e da pluralidade de pensamento pedagógico, para o professor, nesses novos tempos, ter a “possibilidade” de “adotar” um programa único – não porque ele seja “único”, mas porque ele contém as mais “adequadas” sugestões do saber-fazer docente – passa a ser considerada critério de “competência” profissional. “Convencer” os colegas a adotá-lo, para o “bem” da escola – e de cada escola –, é função do diretor da unidade, que revelará “liderança profissional”, a ser, também, “premiada” com alguma gratificação especial.

Introduz-se, assim, sub-repticiamente, novos padrões de comportamento na organização escolar, de tal modo que o professor, convencido de sua incapacidade pessoal, fruto de sua conhecida – e permanente – frágil formação profissional inicial, aceitará – de forma razoavelmente pacífica e em nome da “democracia” – imposições as mais diversas: desde ser avaliado na sua competência profissional e escolar, a partir do número de acertos que seus alunos conseguirem nas referidas provas nacionais, até submeter-se, periodicamente, a exames ou avaliações para “avaliação de

conhecimentos na área curricular em que o professor exerça docência e de conhecimentos pedagógicos”, conforme a mesma Resolução CEB/CNE n. 3, de 1997, propõe (letra “e”, item VI, art. 6º).

Atente-se que o MEC, no seu primeiro ano de gestão do Governo Lula, procurou viabilizar esse dispositivo legal por meio do estabelecimento de “bolsas-prêmio” de avaliação de competência docente, contra o qual – felizmente! – os sindicatos dos profissionais do magistério, liderados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), conseguiram uma mobilização nacional, que impediu tal adoção. É verdade, também, que pesquisadores da área educacional admitem que, após a submissão das universidades à lógica da “produtividade” em serviço, é muito difícil poupar os professores da educação básica, em particular os do ensino fundamental, de serem submetidos, regularmente, a sessões explícitas de controle de rendimento pedagógico, a partir de modelo único de avaliação estabelecido nacionalmente.

Os “*ranqueamentos*”, tão condenados até o ano de 1995, por incentivarem individualidades e competição entre escolas, hoje ganharam o *charm* das competições em pistas de corrida. Não se pode desconsiderar, também, que os países europeus e sul-americanos submetidos às políticas neoliberais têm pressionado, internacionalmente, por uma reformulação dos padrões mais tradicionais de desempenho, ainda em vigência no país, o que lhes permitirá, inclusive, ser “consultores” da implantação mais adequada dessas medidas, particularmente em países que ainda resistem, defendendo, entre outros princípios, uma formação teórica consistente dos profissionais de educação.

O saber-fazer, sem discussão do porquê de fazer, e admitindo que “todos precisam da mesma (in)formação”, tem sido apresentado como “realidade necessária” ao país, e considerado posição democrática, pois economiza “tempo”, já que é mais rápido, pois não precisa discutir com muita gente; economiza recursos financeiros, porque se pode “imprimir” um número maior de manuais e orientações a serem adotados por um maior número de docentes (ainda que de estados com culturas, histórias e curiosidades diferentes); é mais eficiente, pois se consegue “quantificar” a dedicação do professor ao ensino; e é eficaz, pois quem não concorda é dispensado, “constrangido” ou punido, em termos salariais.

Afinal, a prática das “*franchisings*” de lojas, restaurantes ou escolas demonstra que a condição de “sucesso” do empreendimento se vincula à

adoção do “modelo” proposto, com as menores adequações possíveis. Se o *McDonald’s* – lanchonete com padrão de eficiência internacional –, mesmo que os ingredientes que compõem seus lanches sejam, reconhecidamente, pouco (ou nada) nutritivos, demorar mais de três minutos para atender ao cliente, pode ser a condição para o consumidor “ganhar um lanche” sem despendar recursos, garantindo o seu retorno constante, para comprovar a eficiência do serviço propalado, e talvez “ganhar” um novo lanche, que o consumidor tem a “impressão” de ser de graça.

Não é diferente a lógica das escolas de formação de professores, em que a maioria delas, no Brasil, hoje, é de natureza privada, de tipo empresarial, não lhes sendo cobrado “periodicamente”, por parte de qualquer órgão público fiscalizador, provar – como vem sendo exigido dos professores – competência e condições institucionais e profissionais para oferecerem cursos de formação pedagógica a seus “clientes”. Essa extravagante “confiança” do Poder Público na seriedade profissional dessas instituições garante que, impunemente, elas organizem cursos – com dispensa cínica dos professores doutores – considerados desnecessariamente “onerosos” às empresas, que possibilitam (é a única certeza dada) a aquisição de “diplomas de licenciaturas” em curto prazo, viabilizando, com esse processo – inteligentemente –, a vinculação *permanente* dos professores formados às suas (sempre) novas propostas de cursos, livros, materiais e apostilas, sob o codinome moderno de “atualização em serviço”!

Como vertente nova, a ser (muito) explorada ainda, estão os cursos de graduação – ou de atualização em serviço – a distância, e não presenciais, modalidade assemelhada às telessalas do ensino médio e onde um “animador cultural” ou um “orientador de estudos” – como é mais conhecido este profissional no sul e no sudeste – faz às vezes de um super e polivalente professor, cuja função é a de vender a imagem de “oportunidades iguais”, mas a limitação no número de professores deixa à deriva qualquer possibilidade de conhecimento mais profundo da matéria e abre a discussão de que esses cursos – além da preocupação de distribuir diplomas – não conseguem aprofundar, minimamente, os assuntos sugeridos.

Para resistir a esse assédio indesejável, e para que se valorizem os cursos de graduação e extensão, seriamente realizados por universidades, que fazem da pesquisa educacional, em especial as realizadas com o ensino fundamental das redes públicas de ensino no Brasil, instrumento de trabalho indispensável na busca permanente pelo conceito histórico de qualidade social e pedagógica, apresentamos uma síntese desse esforço co-

letivo, para o qual – com cautela – temos de admitir que o processo de desqualificação docente também já está entre nós. Resistamos, pois!

Pesquisa e política educacional implementada: existe relação?

A produção acadêmica na área da educação nos últimos 15 anos, no Brasil, consultando-se os diversos *estados da arte* disponíveis, da qual foram analisados, especialmente, as dissertações, as teses, os livros e artigos publicados no período, permite constatar que o tema “*ensino fundamental*” e, nele, de forma especial, o ensino público fundamental representam parte significativa dessa produção, uma vez que aquele representa quase metade do total das publicações. Mesmo quando esses estudos têm um enfoque mais geral – sobre o cotidiano da “escola”, no seu sentido amplo –, o nível de ensino mais pesquisado ou mais “analisado” tem sido o fundamental.

É verdade que número significativo desses trabalhos analisa, de forma fragmentada quase sempre, questões metodológicas, do fazer/saber escolar, referenciadas numa metodologia qualitativa simplificada (às vezes, até simplista), que se esgotam na observação e na análise de *uma* escola, de *uma* turma, de grupo pequeno de professores, e por breve período de tempo, dificultando generalizações sobre o diagnóstico desse nível de ensino, e não permitindo deduções sobre a “crise” da educação básica no Brasil. Outros, felizmente, têm possibilitado a identificação e a discussão de impasses e tendências das políticas educacionais e do ensino público, pela sua rigorosidade, consistência e criatividade.

Os estudos dos processos iniciais da alfabetização das crianças e das estratégias de ensino das diversas disciplinas do currículo expressam o domínio (ainda) das abordagens fragmentárias, tanto na prática docente quanto na das pesquisas, ainda que fundamentados em discurso recorrente sobre a indispensável concepção interdisciplinar e transversal dos currículos escolares. Observa-se, também, que após a edição e divulgação mais ampla dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), a partir de 1997, deu-se um acentuado aumento dessa abordagem, apesar do discurso contrário.

Também as reflexões, os diagnósticos e as propostas de formação de professores não escapam, com frequência, dessa contradição: a abordagem de análise é setorializada e a justificativa do projeto fundamenta-se na complexidade do cotidiano escolar e das multivariáveis – internas e

externas – que interferem no processo ensino/aprendizagem. Não por acaso, as recomendações para a superação da “má” ou inadequada formação de professores vão enfatizar a importância do “saber fazer” – e, portanto, das *metodologias* – em detrimento da formação geral. Recomenda-se, também, urgência a essa formação – *Antes que as crianças se tornem adultos analfabetos!*, alegam esses pesquisadores –, propondo, em consequência, uma *redução* do “tempo” da formação de quatro para dois anos, especialmente para as professoras que já atuam nas redes públicas de ensino. Outros, em contrapartida, identificam os primeiros como responsáveis pelo *aligeiramento* do processo de formação docente, entendendo que essa concepção desencadeou o processo de “desqualificação” da formação de professores, criando uma espécie de “*sistema supletivo no ensino superior*”, ou seja, os quatro anos realizados em dois.

Grosso modo, a justificativa desses estudos e análises está centrada na necessidade “urgente” de se entender a crise atual da escola pública, uma vez que, apesar da ampliação no número de anos da escolaridade básica obrigatória – de quatro para oito –, os alunos continuariam concluindo seus cursos sem o domínio elementar da leitura e da escrita. Investiga-se, portanto, em busca de alternativas para melhorar a “qualidade (perdida)” do ensino fundamental. Se o “analfabetismo escolar” parece, então, não estar sendo enfrentado de forma competente nos anos iniciais do ensino fundamental, também é verdade que a fundamentação contraditória dos projetos de pesquisa que pretendem identificar suas causas acompanha essa “maldição”.

Isso nos permite afirmar, em consequência, a idéia de que a “democratização” do ensino fundamental, como (quase)universalização do atendimento da demanda escolar, na faixa etária de 7 a 14 anos de idade, para os/as e as pesquisadores/as em educação, foi realizada com a obtenção estatística de matrícula escolar, e, portanto, a exigência da melhoria “por dentro” dessa mesma escola foi-se constituindo no desafio atual das ciências pedagógicas.

São encontradas, a partir de então, análises – tanto em nível micro quanto em nível macro – das razões do fracasso (ou “insucesso”) escolar, surgindo, nesse período, de forma mais constante, os estudos referentes aos “tempos e ritmos” pedagógicos, com a adoção, por diferentes sistemas públicos de ensino, dos ciclos escolares – ciclos “básicos” ou ciclos “de aprendizagem” –, ainda que essa seja a forma minoritária, no Brasil, de estruturação do ensino nas redes públicas e privadas.

Experiências mais radicais de organização do ensino fundamental por ciclos, que vêm propondo outros “tempos pedagógicos” nas escolas públicas, tendo como objetivo maior superar a forma tradicional – única e majoritária – da organização seriada anual, deram novo alento científico às pesquisas sobre os processos atualmente adotados de *ampliação, aceleração ou redução* do período de permanência das crianças nas escolas. Mesmo que algumas dessas novas formas de organizações traduzam políticas educacionais mais preocupadas em enfrentar questões de ordem econômica ou estatística, e menos as pedagógicas ou de melhoria da qualidade de ensino, elas estabeleceram novo “problema” de pesquisa e, dessa forma, entraram – para ficar! – na agenda das pesquisas educacionais necessárias.

É verdade, também, que existem estudos de maior fôlego teórico e consistência metodológica, em especial os que, a partir de cuidadosos estudos empíricos, procuram estabelecer relações entre o sistema escolar, a conjuntura sociocultural e as políticas adotadas no país e na educação. Os estudos sobre sociedade e educação e o papel que a instituição escola exerce **para e na** transformação da primeira ganham novo fôlego histórico, especialmente com o avanço do discurso – dito moderno – sobre as (novas) funções da escola ante a sociedade do conhecimento e a brutal transformação nos modos de produção capitalista, e a correspondente redução dos postos de trabalho.

Os estudos sobre o direito social à educação e dos direitos humanos como expressão de cidadania, crescentes após a Constituição Federal de 1988, vão disputar com as novas tendências, que dão ao consumidor e ao seu padrão de consumo o *status* de “critérios objetivos” para avaliação do índice de cidadania – a chamada visão mercantilista –, a sua permanência na agenda acadêmica.

Estão presentes, ainda, com frequência cada vez maior, as temáticas da diversidade cultural, em especial as de gênero e de raça, constituindo-se preocupação crescente, mesmo nas análises de recorte mais tradicional. Esta nova linha de pesquisa vem se impondo, social e cientificamente, exigindo que as antigas explicações para diversos problemas escolares e da educação sejam revistas à luz dessas novas categorias. Em geral, esses pesquisadores se somam aos esforços dos estudiosos do direito à educação, para demonstrar que são os historicamente marginalizados – os negros, as mulheres e os pobres – que permanecem à margem dos sistemas educacionais e que têm o pior desempenho escolar, toda vez que se pro-

cura aferir a qualidade ofertada. Em razão disso, observa-se o aparecimento de estudos de acompanhamento de “ações judiciais” propostas por interessados ou pelo Ministério Público, na tentativa de que não se transforme em “letra morta” o direito subjetivo à educação – particularmente ao ensino fundamental – garantido na Constituição Federal.

Estudos sobre *memória educacional e escolar* começam a ficar cada vez mais presentes, a partir de pesquisas diversificadas e coletas de documentos e materiais, possibilitando que, por intermédio de depoimentos orais e escritos, documentos históricos inéditos, legislação encontrada, cadernos e diários de campo (recuperados ou doados), viabilize-se a recuperação da História da Educação Brasileira, lembrada no cotidiano, unindo a “proposta” com a história “realizada” ou vivida. São poucos, ainda, os centros de memória ou “museus pedagógicos”, mas esses poucos se constituem em bons exemplos a ser copiados.

Estudos sobre a gestão escolar, em especial as questões do planejamento escolar, entendidos como os projetos pedagógicos elaborados pelas escolas – os projetos político-pedagógicos, PPES ou PPPs, como são chamados –, são encontrados, muitos deles motivados pelos PCNs, que consideram esses planejamentos a expressão da competência escolar. Nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, onde foram implantados, primeiro, o Projeto NORDESTE e, depois, o Projeto FUNDESCOLA (frutos de convênios entre o Brasil e o Banco Mundial), essas pesquisas se caracterizam como avaliadoras das políticas educacionais implantadas por intermédio desses projetos, e nos quais o planejamento pedagógico da escola ganhou prioridade.

Os estudos de gestão escolar incorporam, quase sempre, a temática da *gestão democrática*, ainda que o maior número deles discuta, fundamentalmente, o nível escolar e, em menor grau, os sistemas ou subsistemas educacionais na sua complexidade, quando analisados sob a ótica das diversas políticas públicas. Tem sido destaque nessas análises a atuação do Conselho de Escola, órgão de existência legalizada em quase todo o país, por meio do qual se procura identificar o grau e a importância da participação popular *lato sensu*, ou da comunidade escolar *stricto sensu*, nas reuniões – deliberativas ou não – que envolvam os segmentos internos da escola: professores, especialistas e funcionários, e os segmentos externos: alunos, pais e entidades ou associações do entorno escolar. Neste âmbito, podem-se encontrar pesquisas empíricas que incorporem ou não outras variáveis que interferem no processo de participação popular. A

polêmica sobre eleição ou concurso público, para a escolha de diretores e coordenadores, ainda polariza estudos sobre essa temática.

Os estudos sobre “orçamento participativo”, estratégia adotada em algumas cidades como expressão da opção de governos pela gestão democrática, envolvendo a área da educação, e a respectiva avaliação da relação da comunidade escolar na participação e na defesa de seus interesses começam a ser elaborados. O mesmo se pode dizer dos estudos iniciais – em geral, descritivos – do processo de elaboração de Planos Municipais de Educação, quando a proposta governamental pressupõe (e envolve) essa elaboração de forma mais coletiva e participativa das comunidades.

Os Conselhos Municipais e/ou Estaduais de Educação ainda não são razão de pesquisas sistemáticas, constatando-se que, em geral, após gestões democráticas mais ousadas nas propostas de participação popular, sejam elas gestões locais ou regionais, esses estudos são realizados para, em seguida, sofrerem um refluxo. Em nível estadual e nacional, para além da constatação legal de sua existência e de um breve perfil dos dirigentes desses conselhos, pouco se pesquisou. Nem mesmo a existência (ou não) de “cobranças”, contestações ou reclamações de entidades, escolas ou sindicatos sobre as diretrizes baixadas por esses órgãos, especialmente com relação ao ensino fundamental, foi objeto de pesquisas. O mesmo se pode dizer com relação ao órgão – hoje de âmbito nacional – que congrega os Conselhos Municipais de Educação – a Associação Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, entidade cujas atividades e influência nas políticas educacionais atuais, em especial nas do ensino fundamental, nunca foi pesquisada.

Outro conjunto de pesquisas realizadas no período foi o das referentes aos projetos e processos de descentralização, desconcentração e municipalização do ensino, com ênfase especial ao ensino municipal após a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e sua implantação, a partir de 1998. Pesquisas iniciais sobre financiamento da educação, motivadas pelo acompanhamento da implantação do FUNDEF, também vão ser encontradas, e pela primeira vez sob liderança da área da educação e não da área econômica, como tradicionalmente se fez.

É importante destacar que há pesquisas as quais, pela sua abrangência – os *surveys* e os censos, por exemplo –, somente os governos têm condições técnicas e financeiras de realizar, e para isso freqüente-

mente contratam um órgão especializado, em especial as universidades. No entanto, apesar de contratarem outra agência pública, raramente esses órgãos divulgam os relatórios completos das pesquisas encomendadas, e os pesquisadores enfrentam, constantemente, dificuldades no acesso a esses originais. Na maioria das vezes – seja no âmbito federal ou estadual – a divulgação que é feita dessas pesquisas se esgota na divulgação de material de propaganda, dirigido de forma ampla à população e, neste sentido, necessariamente sucinto. E os próprios pesquisadores envolvidos quase nunca discutem suas conclusões ou análises parciais em ambientes acadêmicos. Alega-se, em geral, que o trabalho contratado, ainda que com recursos públicos, é sigiloso, só podendo ser divulgado pelo órgão que contratou o serviço, ou com expressa autorização deste; situação que quase nunca acontece.

Pode-se constatar, em consequência, que, raramente, uma pesquisa encomendada por um órgão público tenha sido feita para *orientar* uma decisão de política educacional, mas, ao contrário, a pesquisa é encomendada para *demonstrar* que a decisão já tomada e a política implementada estavam corretas – independente dos dados disponíveis que, eventualmente, até a contrariam.

Do ponto de vista numérico, ainda são minoria, também, os estudos que trazem para a análise acadêmica as “vozes” (atitudes e projetos) dos que estão “fora da escola”. Ou seja, os estudos sobre movimentos sociais e populares – qualitativos ou não –, os desafios da conquista de vagas e escolas pelas comunidades, a opinião e atuação de alunos e pais, ainda que do entorno de uma escola ou região, são os menos freqüentes. O mesmo acontece com relação às diferentes iniciativas dos alunos: da criação de bandas aos grêmios, das rádios comunitárias ao *hip-hop*, das (poucas) atividades alternativas de leitura, escrita e experimentação científica às atividades educacionais ou culturais dos adolescentes que se encontram em regime de liberdade assistida praticamente não há produção científica; em mesmo as descritivas. Pode-se afirmar que os “sem-escola”, na qualidade de “protagonistas”, ainda são clandestinos nas pesquisas educacionais.

Mesmo assim, ou por isso mesmo, pode-se afirmar que o desejo científico-pedagógico de “decodificar” a escola nos seus mais diferentes aspectos, e nela o ensino fundamental público, está presente nessas pesquisas. Isso nos poderia levar, no entanto, a uma conclusão apressada, de que as condições de “transformação” e mudança da escola pública já estivessem dadas. E de que, de certa forma e em algum grau, essas pesquisas traduzis-

sem uma (forte) expectativa dos e das trabalhadores/as da educação e dos usuários das escolas por mudanças significativas no seu cotidiano escolar.

A realidade não é essa; e seria anticientífico e politicamente contraditório se assim não fosse, em razão da nossa história educacional tradicionalmente elitista e das novas “circunstâncias”, em que o projeto hegemônico internacional não tem encontrado resistência organizada consistente, pela (quase)ausência de um projeto nacional de soberania que una os brasileiros em movimentos populares e sociais comuns.

Talvez esses impasses que as próprias pesquisas revelam, tradutores de problemas não solucionados na educação e na sociedade brasileira, possam se constituir em áreas prioritárias de aprofundamento de estudos de educadores-pesquisadores “interdisciplinares”, para o enfrentamento urgente de construção de projeto político alternativo, que supere o de submissão do país, e faça do ensino fundamental público um projeto coletivo de homens e mulheres, que apostem, generosamente, que a diversidade cultural e de formação educacional possa ser estimuladora de um processo emancipador **no** e **do** país. Adotemos, então, a recomendação de Carlos Drummond de Andrade:

Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos, mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.

Recebido e aprovado em setembro de 2005.

Notas

1. Conforme o Censo Escolar de 2003 – MEC/INEP. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2005.
2. Idem, Tabela 1.19, p. 43.
3. Ver IBGE – Censos/2001. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: set. 2004.
4. Sobre o FUNDEF, consulte-se a PEC encaminhada em 14/6/2005 à Câmara dos Deputados – que recebeu o número de PEC 415/2005 – no site: www.portal.mec.gov.br
5. Ver Relatórios de Pesquisas: “Avaliação da Implantação do FUNDEF em 24 Municípios Paulistas” e “Avaliação do FUNDEF no Brasil – uma amostra em 12 Estados”, 1998/2000 e 2000/2002, respectivamente.

Referências bibliográficas

- ACOMPANHAMENTO da Implantação do FUNDEF em 21 municípios do Estado de S. Paulo, anos 2001 e 2002. 3v. São Paulo, FEUSP/FAPESP. Relatórios de Pesquisa. (mimeo.).
- ARELARO, L.R.G. Educação básica no Século XXI: tendências e perspectivas. *Revista Impulso*, Piracicaba, 16(39), p. 37-55, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar. Sinopse Estatística da Educação Básica – 2003, Brasília, maio 2004. 336p.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Legislação*. Lei n. 10.172/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação; Lei n. 9.424/96. Regulamenta o FUNDEF. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Legislação*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9394/96); Resolução CEB/CNE n. 03/97; Parecer sobre as Diretrizes Curriculares do Ensino Fundamental, CEB/CNE n. 04/98, e Resolução CEB/CNE n. 02/98 e Parecer CEB/CNE n. 06/2005 – sobre normas para ampliação do ensino fundamental de nove anos de duração.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios brasileiros – 2002. Gestão Pública, Brasília, 2002. 131p.
- ESTEBAN, M.T. et al. *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE, 2001. 142p.
- FARIA, A.L.G.; DEMARTINI, Z.B.F.; PRADO, P.D. *Por uma cultura da infância – metodologias de pesquisa com crianças*. São Paulo: Autores Associados, 2002. 153p.
- MOREIRA, A.F.B. A psicologia e o resto: o currículo segundo César Coll. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, São Paulo, p. 109-120, mar. 1997.
- SÃO PAULO. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Constituição Federal (com atualização das Emendas Constitucionais); Constituição Estadual de São Paulo; Declaração dos Direitos Humanos. São Paulo: IMESP, 2003.

O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências

SAUL, A.M. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. São Paulo: Cortez, 1995. 128p.

TIRAMONTI, G. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, São Paulo, p. 93-108, mar. 1997.