

Programas federais para o Ensino Fundamental e a materialização do direito de todos à educação de qualidade

Federal programs for the Elementary School and the materialization of everybody's right to an education of quality

Programas federales para la Enseñanza Fundamental y la materialización del derecho de todos a educación de cualidad

Elton Luiz Nardi*

Resumo: O trabalho tem como objetivo analisar a congruência entre programas federais endereçados ao Ensino Fundamental regular e o reforço de condições que implicam a materialização do direito de todos à educação de qualidade. Toma por base dados de 2007, 2009, 2011 e 2013 sobre acesso e permanência na escola, qualidade do Ensino Fundamental aferida oficialmente e programas criados pelo governo federal no exercício de sua ação redistributiva e supletiva. Embora os resultados sugiram adequação do conjunto de programas diante das variáveis que informam a desigualdade educacional e social no país, questionam o potencial de enfrentamento de desafios mais pontuais de cada etapa da Educação Básica. Conclui destacando que um maior alinhamento entre programas e demandas, em termos de garantia de acesso e permanência na escola, constitui medida fundamental para reforçar a congruência entre programas eleitos e a materialização do direito à educação de qualidade.

Palavras-chave: Ensino Fundamental. Programas federais. Direito à educação.

Abstract: This paper aims at analyzing the congruence between federal programs towards the regular elementary school and the reinforcement of conditions that imply the materialization of everybody's right to an education of quality. The paper considers data from 2007, 2009, 2011 and 2013 about access and permanence in school, quality of elementary school officially checked and programs created by the federal government when exercising its supplementary redistributive action. Even though the results suggest an adequacy of the set of programs according to variables that inform the educational and social difference in the country, they raise some questions regarding the potential to face more specific challenges of each stage of basic education. The conclusion highlights that a greater alignment between the programs and demands, in terms of guaranteeing access and permanence in school, constitutes a fundamental action to reinforce the congruence between elected programs and the materialization of the right to an education of quality.

Keywords: Elementary school. Federal programs. Right to education.

Resumen: El trabajo tiene objetivo analizar la congruencia entre programas federales enderezados a la Enseñanza Fundamental regular y el refuerzo de condiciones que implican la materialización del derecho

* Professor da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). E-mail: <elton.nardi@unoesc.edu.br>.

de todos a educación de calidad. Toma por base datos de 2007, 2009, 2011 y 2013 sobre el acceso y permanencia en la escuela, calidad de la Enseñanza Fundamental evaluada oficialmente y programas creados por el gobierno federal en ejercicio de su acción redistributiva y complementaria. Aunque los resultados sugieran adecuación del conjunto de programas delante las variables que informan la desigualdad educacional y social en el país, cuestiona el potencial de enfrentamiento de desafíos más puntuales de cada etapa de la Educación Básica. Concluí destacando que un mayor alineamiento entre programas y demandas, en términos de garantía de acceso y permanencia en la escuela, constituye medida fundamental para reforzar la congruencia entre programas electos y la materialización del derecho de la educación de calidad.

Palabras-clave: Enseñanza Fundamental. Programas federales. Derecho a educación.

Introdução

Uma leitura atenta sobre elementos que caracterizam as condições do atendimento escolar no Ensino Fundamental requer, inicialmente, que se tenha em conta uma referência com base na qual seja possível dizer o quão próximo ou distante se está do desejável. A referência que tomamos situa-se no campo dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, mais especificamente o direito de todos à educação e o dever do Estado de garanti-la (art. 205), observados os princípios da igualdade das condições de acesso e permanência na escola e do ensino com padrão de qualidade (art. 206).

Na linha do que propõe Monteiro (2003, p. 786), não se trata apenas do direito à disponibilidade e acessibilidade de uma educação, hoje submetida à avaliação de indicadores utilitários e quantitativos. Trata-se, sim, do direito “a uma bem determinada qualidade de educação, a uma educação com qualidade ético-jurídica de direito do ser humano, isto é, cujas condições materiais, institucionais e pessoais respeitem todo o conteúdo normativo, devidamente interpretado, do direito à educação.”

O pressuposto, então, é que as políticas públicas para o setor educacional – o Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987) – devam visar à efetivação de tal direito, entendido como direito “às aprendizagens indispensáveis ao desenvolvimento de todas as dimensões da personalidade humana, desde sua dimensão física à sua dimensão estética, no interesse individual e social” (MONTEIRO, 2003, p. 769).¹ Embora não se desconheça que tal direito também implica a própria sobrevivência social e política do Estado moderno (CHIZZOTTI, 2016), é sabido que, em diversas esferas, esse mesmo Estado tem se mostrado refratário à efetivação aqui aludida (OLIVEIRA, 2007).

De certo modo, é consensual na sociedade brasileira que as políticas públicas, como um tipo específico de ação política, constituem uma forma de intervenção planejada do poder público, definida e praticada em termos históricos com vistas à resolução de situações julgadas problemáticas, o que não se descola do embate em torno de ideias, preferências e interesses (SOUZA, 2006). Nessa direção, a compreensão do papel das políticas sociais, enquanto ações que

¹ De acordo com Monteiro (2003, p. 786), o direito à educação significa um direito do homem, ou seja, “tem uma significação ética. A ética do direito à educação é uma ética do interesse superior do educando, que não pode ser tratado e instrumentalizado como ‘objecto’ de educação, mas deve ser considerado e respeitado sempre como ‘sujeito’ do seu direito à educação. O direito à educação não é um direito dos pais sobre os filhos, nem do Estado sobre os cidadãos. É um direito dos filhos e dos cidadãos às responsabilidades dos pais e do Estado para com o seu direito à educação.”

determinam o padrão de proteção social operado (HÖFLING, 2001), requer considerar a concepção de Estado e o projeto político em determinado período.

Entretanto, sabemos que a definição dessas situações problemáticas não é um processo linear, pois é influenciada por fatores de natureza econômica, política e sociocultural, como se evidencia, por exemplo, a partir da segunda metade do século XX, face à ampliação da capacidade coletiva de problematizar e requerer espaço na arena de formulação das agendas públicas. Mostram-se novos problemas, articulados com antigos dilemas e iniquidades, o que os torna mais complicados e requalificados, em um contexto marcado pelo entrecruzamento de interesses, direitos e carecimentos que delineiam um patamar de exigências e imposições de ordem técnica, jurídica e política (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015).

No tocante às políticas para o Ensino Fundamental sobressaem, necessariamente, os temas da universalidade e da obrigatoriedade, não fugindo a ação do Estado de uma relação direta com a intrincada questão do financiamento público. Tomemos, pois, a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, conforme preconiza o inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, como o oferecimento de condições que permitam a todos os estudantes não somente o acesso à vaga, mas a frequência regular à escola, do que decorre a necessidade de mobilização, pelo poder público, de recursos materiais e financeiros. Consideremos, também, que em termos de obrigatoriedade do Ensino Fundamental (embora não somente), a par do dever dos pais ou responsáveis de matricular seus filhos, a Carta responsabiliza a autoridade competente, na perspectiva do respeito ao direito público subjetivo, pela oferta irregular do ensino. Como assinala Cury (2006), referimo-nos à obrigatoriedade no sentido de possibilitar espaços de socialização conducentes a uma igualdade de oportunidades em termos de oferta de conhecimentos básicos e de aquisição de valores de referência.

E quanto ao padrão de qualidade escolar? Importa aqui realçarmos a forma como tem sido equacionada essa questão no âmbito do Ensino Fundamental, de modo que o ensino para todos seja invariavelmente de qualidade para todos. Se na década 1990, consoante os compromissos firmados na Declaração Mundial de Educação para Todos, a “febre estatística de alterar positivamente os resultados nacionais levou governos a implementar políticas que significassem, em curto prazo, aumento do número de alunos matriculados em escolas, quaisquer que fossem suas condições de funcionamento” (ARELARO, 2005, p. 1048), na primeira década do século seguinte vimos despontar políticas públicas orientadas por uma retórica modernizante da qualidade. Essa retórica realça a produção de resultados dimensionados a priori e a eficiência de fórmulas e medidas lineares descontextualizadas (SILVA, 2009), cujo marco normativo mais recente e emblemático parece-nos ter sido o Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007, já incorporado à legislação que se seguiu a ele.

Nesse contexto, também com tom de questionamento e contraponto ao modelo auto axiomático de qualidade que se centra na produção de resultados passíveis de mensuração, vemos projetado no país um profícuo debate acerca de uma qualidade educacional socialmente referenciada. Conforme síntese oferecida por Silva (2009, p. 225), trata-se de uma visão de qualidade da educação escolar que

[...] atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas.

Assim posto, no que compete a uma definição de padrão mínimo de qualidade de ensino – hoje previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no atual Plano Nacional de Educação (PNE) –, Dourado, Oliveira, Santos (2007, p. 8) referem-no “em termos de variedades e quantidades mínimas, por aluno-ano, de insumos imprescindíveis ao processo de ensino e de aprendizagem”, tendo em vista a concretização das condições para a realização do trabalho pedagógico. É nesse sentido, ademais, que verte a proposta em torno dos indicadores Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ).²

Posto tratar-se de um país marcado pela desigualdade social e por assimetrias regionais – também entre os entes da federação, no cumprimento de suas incumbências no campo educacional – que repercutem na capilaridade das políticas públicas (DOURADO, 2013) e na efetivação dos direitos sociais, o enfoque deste trabalho sobre programas da União dirigidos ao Ensino Fundamental situa-se no debate sobre a função redistributiva e supletiva exercida pelo governo federal junto aos demais níveis de governo, com vistas à redução de desigualdades e, de acordo com o art. 75 da LDB, à correção progressiva das disparidades de acesso e à garantia de padrão mínimo de qualidade de ensino. Consoante o disposto no art. 211 da Constituição Federal, o cumprimento dessa função ocorre mediante assistência técnica e financeira, materializando-se por meio de diferentes programas.

Em vista desse cenário, o presente trabalho tem por objetivo analisar a congruência entre programas federais endereçados ao Ensino Fundamental regular e o reforço de condições que implicam a materialização do direito de todos à educação de qualidade. Para tanto, traz à cena, inicialmente, dados relativos ao acesso e permanência na escola e aos resultados que informam a qualidade do Ensino Fundamental oficialmente aferida, tendo em mira a identificação de especificidades que permitam delinear um retrato mínimo dessa etapa da Educação Básica, relativamente ao período 2007 a 2013. Na sequência, a fim de focar a ação do governo federal propriamente dita, apresenta um inventário de programas governamentais dirigidos à escola de Ensino Fundamental, operados no mesmo período, sobre os quais buscamos encetar uma análise acerca de sua pertinência no enfrentamento de desafios que os dados levantados nos parecem apontar.

Acesso e permanência na escola de ensino fundamental: um breve retrato

Na década de 1990, o Brasil atingiu a capacidade potencial de atendimento a todos os brasileiros de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental. Isso significa o alcance de 100% da matrícula bruta, entendida como a relação entre o número total de matrículas e a população da respectiva faixa etária. Conforme dados sistematizados por Oliveira (2007a), a taxa bruta de matrícula que em 1991 era de 106%, chegou a 143% em 1999 (quando o número de matriculados no Ensino Fundamental totalizou 36.059.742), passando a 122% em 2003.

A se considerar a taxa de matrícula líquida – relação entre matriculados com idades entre 6 e 14 anos (tendo em vista a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos) e a população compreendida nessa faixa etária –, dados do Censo Demográfico de 2010, divulgados pelo IBGE,

² Proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi constitui indicador para mostrar quanto deve ser investido ao ano, por aluno das diferentes etapas e modalidades da educação básica, a fim de garantir um padrão mínimo de qualidade. O CAQ diz respeito a um padrão de qualidade próximo ao dos países mais desenvolvidos. A definição, a implantação do CAQi e a implementação do CAQ constam nas estratégias da Meta 20 do atual PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. De acordo com o art. 74 da LDB, é dividido o estabelecimento de “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

nos permitem verificar a existência de uma lacuna no atendimento à demanda, haja vista não haver uma relação mais linear entre o número de crianças e jovens na faixa etária mencionada e o número de matrículas no Ensino Fundamental correspondente a essa faixa etária, conforme mostram os dados da Tabela 1.

Tabela 1 - Número de crianças e adolescentes com idade entre 6 e 14 anos e de matrículas no Ensino Fundamental – 2010

Faixa etária	Ensino Fundamental	População de crianças e adolescentes	Matrículas			
			Total	TMB(1)	Crianças e adolescentes na faixa etária correspondente	TML(2)
6 a 10 anos	Anos iniciais	15.542.603	16.755.708	107,8%	23.406.511	80,1%
11 a 14 anos	Anos finais	13.661.545	14.249.633	104,3%		
Total		29.204.148	31.005.341	106,1%	23.406.511	80,1%

(1) Taxa de Matrícula Bruta. (2) Taxa de Matrícula Líquida.

Fonte: elaborado com base em Brasil (2013; 2014).

De acordo com os dados, em 2010 a TMB no Ensino Fundamental ficou muito próxima de 100%, porém o mesmo não ocorreu com a TML. Antes disso, em 2007, a TMB era de 97,8% (96% nos anos iniciais e 100,1% nos anos finais) enquanto a TML chegou a 73,1% (76,4% nos anos iniciais e 69,1% nos anos finais). Ingredientes como a distorção-idade série e taxas de reprovação e abandono, explorados a seguir, constituem indícios da motivação da lacuna aqui referida.

Importa considerarmos, também, certa tendência à estabilidade das matrículas no Ensino Fundamental regular – ainda que com ligeiro decréscimo a cada ano –, fenômeno associado a fatores demográficos que podem ser verificados no tamanho das coortes de idade, conforme consta na Tabela 2, relativamente ao período enfocado neste estudo.

Tabela 2 - Número de matrículas no Ensino Fundamental e população residente de 6 a 10 e de 11 a 14 anos de idade – Brasil 2007 a 2013

Ano	Matrículas no Ensino Fundamental			População por idade	
	Total	Anos iniciais	Anos finais	6 a 10 anos	11 a 14 anos
2007	32.122.273	17.782.368	14.339.905	17.067.855	14.354.679
2009	31.705.528	17.295.618	14.409.910	16.205.199	14.023.891
2011	30.358.640	16.360.770	13.997.870	15.252.392	14.011.623
2013	29.069.281	15.764.926	13.304.355	-	-

Nota: Não inclui matrículas no atendimento complementar e Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Fonte: adaptado de Brasil (2014).

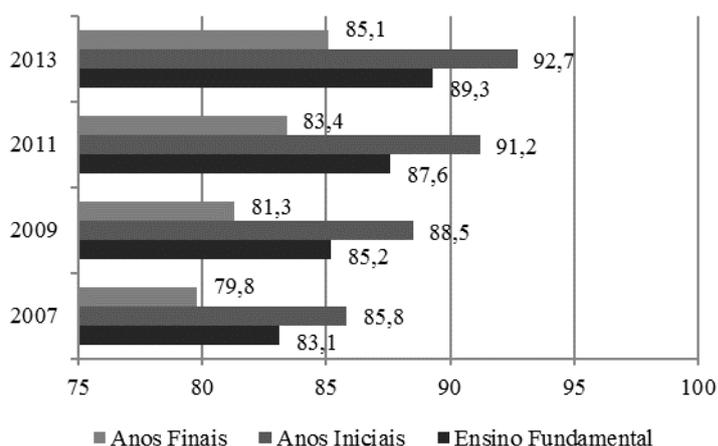
Além da influência de fatores demográficos, para o Inep (BRASIL, 2009) essa tendência à estabilidade das matrículas também está associada à promoção de ajustes no fluxo de alunos, o que repercutiu na ampliação do número de concluintes e na diminuição do número de ingressos tardios e do tempo de permanência de alunos fora da faixa etária dos 6 aos 14 anos. De outro ângulo, análises como as de Ferraro e Machado (2002) questionam as justificativas que tendem à desqualificação do problema do não acesso com base na ênfase ao problema da reprovação e repetência, posto relativizarem a tese da universalização do acesso à escola desde os anos de 1980.

Outro aspecto a se destacar em relação aos dados da Tabela 2 é o indicativo da regularização do fluxo no Ensino Fundamental, regularização essa informada por um equilíbrio entre o número de matrículas nos anos iniciais e nos anos finais. Em 2013, por exemplo, do universo de quase 30 milhões de matrículas, 54,2% concentraram-se nos anos iniciais. Conforme anota Oliveira (2007a), essa é uma realidade distinta de períodos anteriores, quando a matrícula nos anos iniciais ultrapassava em muito a dos anos finais (em 1985, por exemplo, os anos iniciais compreendiam 70% da matrícula total). De acordo com o autor, significa reconhecer que, em um cenário de expansão da matrícula, os alunos tendem a progredir mais ao longo da etapa.

Mas, como o direito à educação não se limita ao acesso à escola (CHIZOTTI, 2016), passemos agora ao exame de dados de um conjunto representativo de indicadores educacionais do Ensino Fundamental regular, mais precisamente ao registro das taxas de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série.

No tocante às taxas de aprovação, os dados constantes no Gráfico 1 evidenciam que no período enfocado houve uma ampliação de, aproximadamente, 2% entre um ano e outro. No entanto, segue preservada a diferença de mais de 7% entre as taxas dos anos iniciais e dos anos finais, principalmente entre 2009 e 2013.

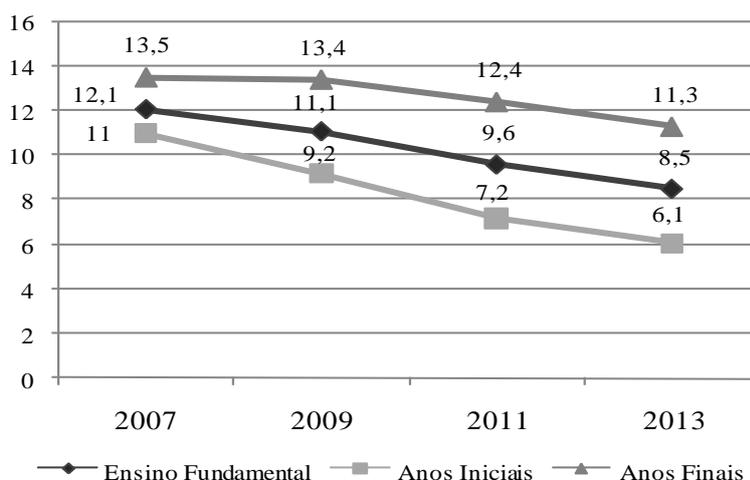
Gráfico 1 - Taxas de aprovação no Ensino Fundamental regular – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013



Fonte: MEC/INEP/DEED/CSI.

Ainda no que concerne às taxas de rendimento escolar, vejamos os dados da reprovação e de afastados por abandono. O Gráfico 2 ilustra as taxas de reprovação no Ensino Fundamental e em cada um dos seus segmentos.

Gráfico 2 - Taxas de reprovação no Ensino Fundamental regular – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013

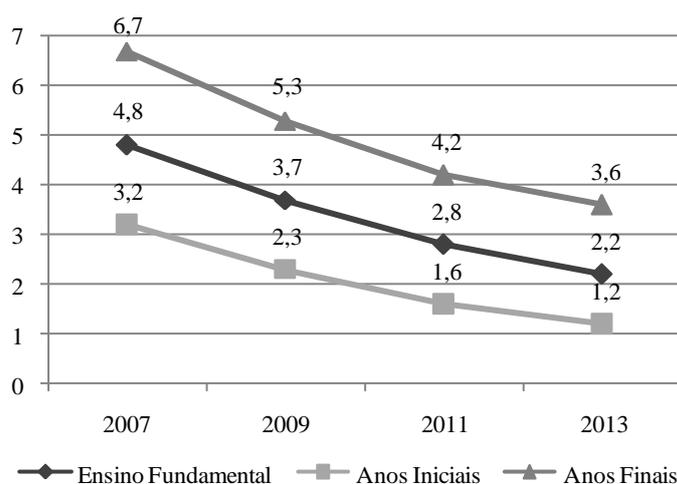


Fonte: MEC/INEP/DEED/CSI.

Os dados apontados no gráfico estampam que os anos finais do Ensino Fundamental, comparativamente aos anos iniciais, seguem com taxas de reprovação mais acentuadas, mesmo que em queda. Como se pode verificar, a queda mais significativa ocorreu nos anos iniciais, preservada uma diferença de 5,2 pontos percentuais, no período de 2011-2013, entre esse segmento e o dos anos finais. Vale assinalar, na linha de autores como Patto (1993) e Tiballi (1998), que embora o fracasso escolar constitua fenômeno que se realiza no cotidiano da escola, ele é também expressão de um sistema de educação que gera obstáculos à realização de seus próprios objetivos.

Em relação às taxas de abandono, os dados evidenciam que tanto nos anos iniciais quanto nos finais houve importante queda, embora os registros dos anos finais tenham se mantido superiores ao dos iniciais entre duas e três vezes, conforme ilustra o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Taxas de abandono no Ensino Fundamental regular – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013

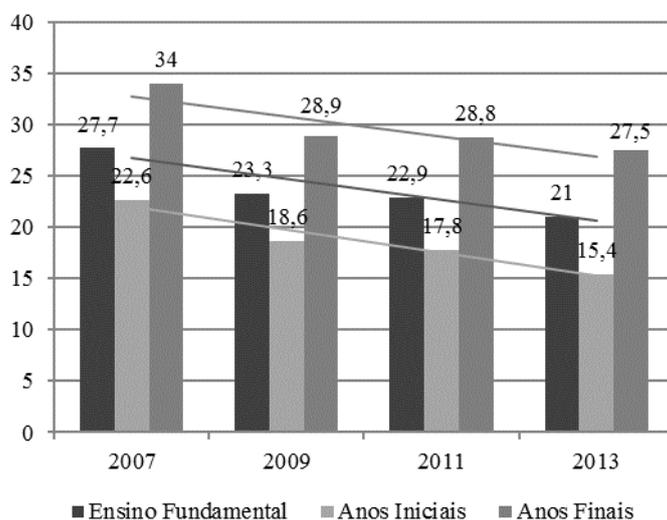


Fonte: MEC/INEP/DEED/CSI.

Considerando-se a influência de fatores internos e externos à escola na produção do fenômeno do abandono escolar, é devido reconhecer, como sugerem diversos estudos, que a maior ou menor incidência desses fatores varia de acordo com a idade, o ano/série escolar e as condições socioeconômicas do aluno. Em termos de motivações para evasão escolar de alunos dos 7 a 14 anos, pesquisa realizada por Neri (2009), por exemplo, destaca a falta de interesse pela escola (35%), a falta de escola (29%) e a necessidade de renda e trabalho (15%), dentre outros.³

Por fim, outro indicador educacional útil ao traçado de um panorama das condições de acesso e permanência no Ensino Fundamental é a distorção idade-série. Na ótica de Vidal, Costa e Vieira (2007), a atenção a esse fenômeno é central para a política de educação, haja vista os impactos diretos sobre a eficiência e a eficácia do sistema educacional. Essa centralidade também tem a ver com o conjunto de variáveis com que a taxa de distorção idade-série se relaciona, como é o caso da reprovação, repetência, condições de infraestrutura e outras. Vejamos, no Gráfico 4, os percentuais de estudantes com idade superior à recomendada para a série do Ensino Fundamental que frequentam.

Gráfico 4 - Taxas de distorção idade-série no Ensino Fundamental regular – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013



Fonte: MEC/INEP/DEED/CSI.

Os dados constantes no Gráfico 4 mostram que as taxas de distorção idade-série, embora em queda, continuaram elevadas no período, especialmente nos anos finais do Ensino Fundamental. Cabe assinalar que, no ano de 1998, a defasagem atingia 46,7% do universo de alunos dessa etapa da Educação Básica, correspondendo a cerca de 16,7 milhões de alunos, dos quais 8,5 milhões tinham 15 ou mais anos de idade.

Uma das formas de enfrentamento da problemática informada por essas taxas tem sido a implantação de programas de correção de fluxo. A Tabela 3 traz a matrícula nesses programas referente aos anos de 2009, 2011 e 2013.

³ O autor considerou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 2004 e 2006.

Tabela 3 - Número de Matrículas em Programas de Correção de Fluxo no Ensino Fundamental por Série de Ingresso – Brasil 2009, 2011 e 2013

Ano	Matrículas em Programas de Correção de Fluxo no Ensino Fundamental									
	Total	Série/Ano de Ingresso								
		1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	6º ano	7º ano	8º ano	9º ano
2009	270.493	3.268	20.965	32.810	42.667	19.306	63.326	12.632	64.162	11.357
2011	275.862	4.944	19.382	40.765	42.456	32.508	48.120	24.414	44.203	19.070
2013	171.538	2.629	8.063	21.045	23.058	14.141	22.586	28.306	31.385	20.325

Nota: o mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Fonte: MEC/INEP/DEED.

Conforme indicam os dados, menos de 1% dos alunos do Ensino Fundamental estiveram matriculados, a cada ano, em programas de correção de fluxo, ainda que as taxas de distorção idade-série, conforme mencionado, tenham sido muito superiores. No ano de 2013, por exemplo, vemos que o número de estudantes dos anos finais com matrícula em programas de correção de fluxo chegou a 102.602, enquanto o universo de estudantes com distorção idade-série na mesma etapa foi de 3,6 milhões. Já nos iniciais, foram cerca de 69.000 matrículas para um universo de 2,4 milhões de estudantes.

Assim posto, embora os números relativos às matrículas possam reforçar a imagem de uma cobertura plena do contingente de crianças e adolescentes em idade para o Ensino Fundamental – menos expressiva nos anos finais –, indicativa de que os estudantes estejam progredindo mais que no passado, outros elementos implicados nesta composição não podem passar ao largo de análises que tenham em mira a efetividade dessa cobertura. Neste estudo, referimo-nos aos indicadores de reprovação, abandono e distorção idade-série no período, chamando atenção não somente para o peso das taxas que os informam, mas também para diferença entre elas na comparação entre os dois segmentos do Ensino Fundamental.

Passemos agora para o exame de alguns dados que, do ângulo oficial, expressam a qualidade do Ensino Fundamental informada por meio de dois indicadores de desenvolvimento educacional.

Qualidade do ensino fundamental: no fio dos indicadores oficiais

Consoante o curso assumido pelas políticas educacionais desde a última década do século XX, o Decreto nº 6.094/07, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB). Reza o documento que a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base nesse índice, que combina dois indicadores de natureza quantitativa (aprovação e desempenho) e resulta de um sistema de avaliação externa, posição que se encontra expressivamente incorporada no novo Plano Nacional de Educação (PNE). Conforme Sousa (2014), sendo a ênfase nos produtos (em detrimento dos processos) um dos traços dominantes desse modelo, vê-se difundida uma noção restrita de qualidade.

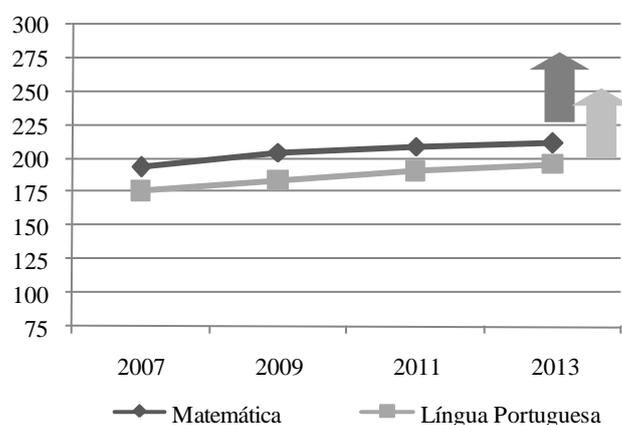
Embora sigam tensionadas as diferentes visões e abordagens sobre o tema da qualidade da educação e tenha sido evidente certa permeabilidade, pelo Estado, do discurso da qualidade social (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007), é fato que os mecanismos que dinamizam o atual modelo de aferição dessa qualidade, nos termos do referencial legal em vigor, vêm

promovendo um amplo destaque ao potencial do IDEB de informar o quanto escolas e redes progridem rumo às metas de qualidade traçadas pelo Estado e pactuadas com os entes da federação.

Dado o significado atribuído pelo Estado ao mecanismo de aferição aqui referido – com razoável consenso entre estudiosos e pesquisadores da área de que representa um avanço nas condições de acompanhamento e monitoramento –, o que inclui o seu potencial para sinalizar problemas que impactam a qualidade da educação no país e, portanto, encetar o traçado de políticas públicas para o setor, importa revisitarmos os índices de desenvolvimento (da qualidade) do período enfocado e os dados dos indicadores que os compõem.

No que se refere à proficiência em Matemática e Língua Portuguesa, com a qual é calculado o indicador de desempenho, os dados ilustrados no Gráfico 6 evidenciam que, até a edição de 2013, os estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental não entraram na zona de pontuação desejável⁴ (sinalizada pelas setas) para cada uma das áreas de conhecimento.

Gráfico 6 - Proficiência em Matemática e Língua Portuguesa nos anos iniciais do Ensino Fundamental – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013

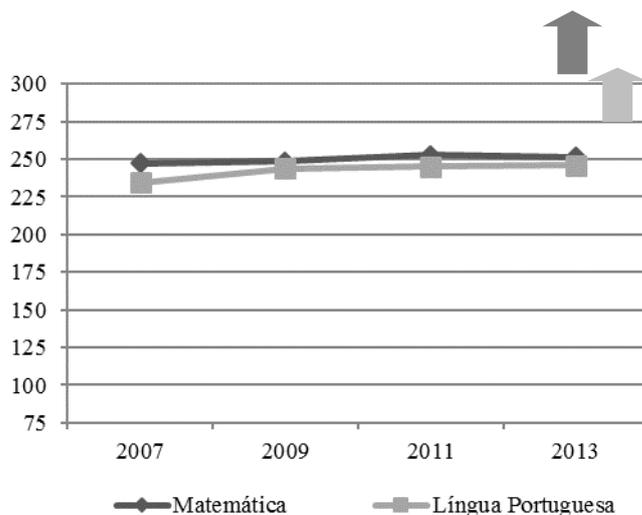


Fonte: MEC/INEP.

O cenário da proficiência nos anos finais do Ensino Fundamental, relativo ao mesmo período, é ainda mais preocupante. Conforme ilustra o Gráfico 7, é significativa a distância que separa a última pontuação registrada e o início da faixa considerada desejável. Ademais, os dados apontados são indicativos de certa desaceleração do crescimento das pontuações no período, especialmente a partir de 2009.

⁴ A pontuação desejável é a referida no Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Gráfico 7 - Proficiência em Matemática e Língua Portuguesa nos anos finais do Ensino Fundamental – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013



Fonte: MEC/INEP.

Por se constituir no ingrediente de proa da composição do IDEB, a proficiência dos estudantes costuma ser fator de grande repercussão. O indicador dela resultante é, inclusive, expresso na mesma escala do índice, o que nos oportuniza correlacioná-los. Vejamos, pois, essa correlação no Gráfico 8, relativamente aos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Gráfico 8 - Correlação entre a média padronizada da Prova Brasil e o IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013



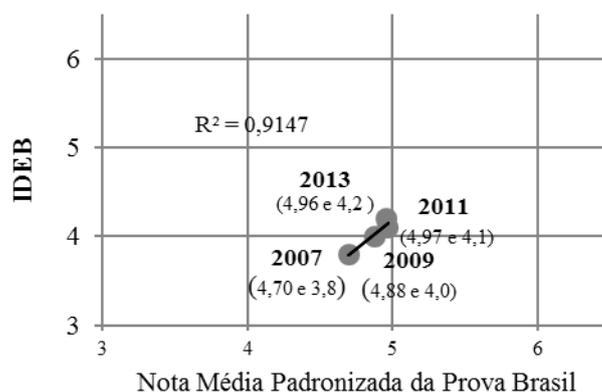
Fonte: MEC/INEP.

Os dados mostram um quadro evolutivo do IDEB e do indicador ao longo do tempo. Permite verificar, também, que a maior correlação entre ambos vem sendo apoiada na estabilidade das taxas de aprovação.

Já em relação aos dados dos anos finais do Ensino Fundamental o quadro é menos auspicioso. Conforme ilustra o Gráfico 9, embora a correlação entre os índices e o indicador de

desempenho ao longo do período também seja elevada, dois fatores objetivos desfavoreceram uma maior evolução do IDEB: o diminuto crescimento do indicador de desempenho (nota da Prova Brasil); e as taxas de reprovação de quase 20% que, apesar de estáveis no período, resultaram em um indicador de rendimento em torno de 0,83.

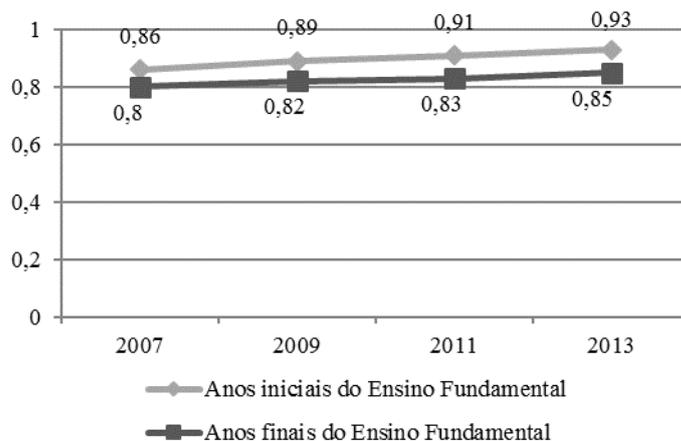
Gráfico 9 - Correlação entre a média padronizada da Prova Brasil e o IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013



Fonte: MEC/INEP.

Por fim, o Gráfico 10 traz dados dos indicadores de rendimento no período, constituídos com base nas taxas de aprovação em cada segmento do Ensino Fundamental. Conforme mencionado, os dados oficiais evidenciam certa estabilidade desse indicador ao longo do período, tanto nos anos iniciais como nos anos finais, embora as taxas registradas nos anos iniciais sejam ligeiramente superiores.

Gráfico 10 - Indicadores de rendimento dos anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental – Brasil 2007, 2009, 2011 e 2013



Fonte: MEC/INEP.

No seu conjunto, os dados apresentados nesta seção do trabalho permitem-nos projetar que, mantidas as condições e a desenvoltura do período focado, a meta para o IDEB de 2021 para os anos iniciais será ultrapassada (algo em torno de 0,4 ponto). Já em relação aos anos finais, a projeção leva a um quadro menos promissor, com um IDEB de 4,6, portanto distante da meta oficial de 5,5 pontos.

Estará esse cenário influenciando a arquitetura e a implantação, pelo governo federal, de programas voltados ao enfrentamento dos desafios que a realidade informa? Essa é a questão de fundo que mobiliza nossas reflexões a partir de agora.

Ensino Fundamental: quais programas encampados pelo governo federal?

Embora a responsabilidade pela oferta da Educação Básica seja compartilhada pelos três níveis de governo, sendo a atuação prioritária reservada aos estados e municípios, cabe ao governo federal desempenhar ação redistributiva e supletiva em relação aos demais níveis de governo.⁵

Cruz (2009), em estudo sobre a função supletiva e redistributiva da União, por meio de assistência financeira desempenhada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), refere três tipos de ações: a direta, na qual o próprio órgão adquire e distribui produtos; a automática, que é amparada por lei federal que define o formato do programa e conta com critérios claros de distribuição e transferência direta, como é o caso da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e a voluntária, um tipo de transferência discricionária operada, na maioria dos casos, por meio de convênios visando ao financiamento de projetos.

Como se sabe, especialmente nas últimas duas décadas o tema do financiamento da educação obteve grande destaque nas agendas de debate sobre política educacional. Conforme anota Farenzena (2006), enquanto parece haver consenso de que é necessário planejar o alargamento do fundo público para educação pública e de haver colaboração entre as esferas de governo no financiamento, em relação a “critérios e sistemáticas de distribuição de recursos, dadas as prioridades da educação nacional e de cada esfera de governo, no confronto com os direitos à educação” (p. 17), os ares do consenso tendem a se dissipar.

Essa realidade convida-nos a refletir sobre o que é determinante no delineamento das políticas sociais na atualidade. De certo, tratando-se de arena de disputa de projetos societários, não há lugar para neutralidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), tampouco para linearidades na condução dos processos que culminam em uma política social como a educacional. Por isso, entendemos que a par do desafio da ampliação dos recursos públicos para a escola pública – questão central no novo PNE –, está o desafio do reforço nos investimentos na Educação Básica, a fim de possibilitar tanto a melhoria das condições para o processo educativo nas diferentes etapas desse nível educacional, segundo suas especificidades, como a capacidade de integração dos que seguem à margem da escola básica.

Considerando as políticas públicas como a concretização da ação governamental ou mesmo estratégia de atuação pública, cuja estruturação ocorre por meio de processos decisórios compostos por variáveis complexas (AMABILE, 2012); como conjunto de programas, ações e

⁵ A Constituição de 1988 define matérias de competência privativa, concorrente e comum, distribuídas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. O artigo 23 estabelece que “proporcionar os meios para o acesso à cultura, à educação e à ciência” (inciso V) é uma competência comum.

atividades desenvolvidas pelo Estado,⁶ direta ou indiretamente, a fim de assegurar determinado direito (CALDAS, 2008), passemos agora ao escrutínio dos programas federais destinados ao Ensino Fundamental, implantados e/ou em curso entre 2007 e 2013.

Conforme referido, a análise girou em torno da relação desses programas (em seu conjunto e segundo o objetivo de cada um) com o reforço de condições que implicam a materialização do direito à educação de qualidade. Para tanto, a ideia de reforço tem por base uma maior correspondência dos programas com desafios sinalizados pelos dados relativos ao acesso e permanência na escola e à qualidade do Ensino Fundamental, esta segundo os próprios parâmetros oficiais do Estado.

Assim posto, tomamos por referência um conjunto de programas do governo federal endereçado ao Ensino Fundamental (ainda que não exclusivamente), listado no sítio do MEC na internet – Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) –, assim como nas páginas do FNDE e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB). O levantamento recaiu sobre os programas pontualmente divulgados nos sites e que necessariamente informam ação específica e focalizada. Seguindo a classificação proposta por Cruz (2008), tais programas correspondem à ação direta ou automática do governo federal.

No levantamento, realizado em junho de 2016, foi verificada a vigência de cada programa mapeado de modo a explicitar sua criação e/ou operacionalização entre os anos de 2007 e 2013. Esses dados, somados ao objetivo, à cobertura (etapas e/ou segmentos da Educação Básica) e à destinação de cada programa, constituem o leque de informações colhidas para o traçado do panorama de iniciativas com incidência no Ensino Fundamental,⁷ o que nos levou à identificação de um universo de 38 programas, uma amostra que, a nosso ver, possui potencial indicativo das prioridades eleitas pelo governo federal.⁸

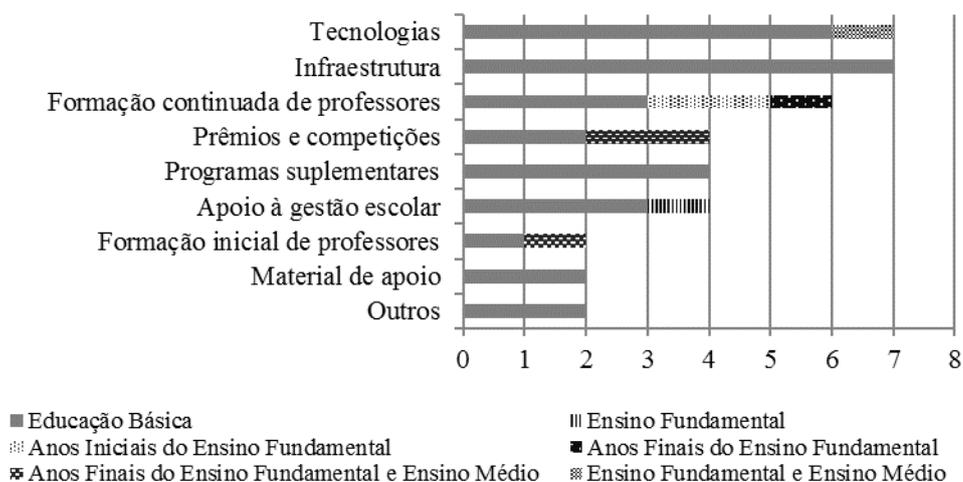
Em razão da natureza e da finalidade principal dos programas mapeados, foi possível agrupá-los em um conjunto de nove eixos temáticos, destacando-se o número de programas no âmbito de cada um – o que não se confunde com volume de recursos investidos – e sumalizando-se a cobertura a que se propõem, conforme consta no Gráfico 11.

⁶ Para Amabile (2012), as políticas públicas são constituídas com função distributiva, redistributiva ou regulatória.

⁷ Excluídos os programas exclusivos para a Educação Infantil e/ou Ensino Médio.

⁸ Pelo critério de levantamento, iniciativas como o Fundeb não foram incluídos no rol de programas examinados. Contudo, não se ignora o fato de tratar-se de uma importante peça do financiamento do Ensino Fundamental, também em termos de assistência financeira a estados e municípios, por meio da complementação operada pela União.

Gráfico 11 - Programas de abrangência nacional, por destinação, eixo temático e cobertura alvo – 2007 a 2013



Fonte: elaborado com base em dados disponíveis sites do MEC, FNDE e Capes.

Os dados constantes no gráfico permitem-nos evidenciar que 79% das iniciativas incidem sobre a Educação Básica em geral, tendo sido identificados apenas quatro programas (10%) com focalização exclusiva no Ensino Fundamental. Vejamos, agora, as características do conjunto de programas no âmbito de cada eixo, conforme consta no Quadro 1.

Quadro 1 – Cobertura, ano de início, vigência e finalidade principal dos programas por eixo temático – 2007 a 2013 (continua)

Eixo Temático	Programa	Cobertura	Início	Vigência do Programa								
				←	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	→
Tecnologias	Salto para o Futuro	EB	1991									
		Promover a formação continuada de professores e gestores da Educação Básica, debater diferentes tendências no campo da Educação e contribuir para a reflexão da prática em sala de aula.										
	TV Escola	EB	1995									
		Complementar a formação do professor, difundido a utilização dessa ferramenta pedagógica como recurso para as práticas de ensino.										
	Domínio Público	EB	2004									
Permitir o compartilhamento gratuito de conhecimento e promover, por meio da biblioteca virtual de referência, o acesso a obras artísticas, literárias e científicas em vídeos, fotos e textos que já estejam em domínio público (Lei Federal nº 5.988).												

(continua)

Eixo Temático	Programa	Cobertura	Início	Vigência do Programa										
				←	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	→		
Tecnologias	e-Proinfo	EB	2006											
		Permitir, por meio de um ambiente virtual colaborativo de aprendizagem, a concepção, administração e desenvolvimento de diversos tipos de ações e formas de apoio a distância e ao processo ensino-aprendizagem.												
	Banco Internacional de Objetos Educacionais	EB	2008											
		Viabilizar o acesso público, em vários formatos, acessíveis isoladamente ou em coleções do repositório digital de objetos educacionais.												
	Portal do Professor	EF/E M	2008											
Facilitar e dinamizar o trabalho, além de se constituir em espaço para troca de experiências entre professores do Ensino Fundamental e Ensino Médio.														
Guia de Tecnologias	EB	2009												
	Auxiliar nas decisões sobre a aquisição de materiais e tecnologias para uso na escola pública de Educação Básica.													
Infraestrutura	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	EB	1995 ⁽¹⁾											
		Prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de Educação Básica e escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.												
	Proinfo	EB	2007											
		Distribuir e promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de Educação Básica.												
	Caminhos da Escola ⁽²⁾	EB	2007											
		Conceder linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.												
Salas de Recursos Multifuncionais	EB	2010												
	Apoiar a organização e a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), prestado de forma complementar ou suplementar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação matriculados em classes comuns do ensino regular.													
Construção de Quadras Poliesportivas	EB	2010												
	Promover a construção quadras esportivas cobertas ou cobertura de quadras já existentes nas escolas municipais ou estaduais com mais de 500 alunos.													

(continua)

Eixo Temático	Programa	Cobertura	Início	Vigência do Programa									
				←	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	→	
Infraestrutura	Inclusão Digital	EB	2012										
	Promover a inclusão digital e o uso pedagógico da informática nas escolas do campo, por meio da disponibilização de computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais.												
Infraestrutura	Programa Escola Acessível	EB	2012										
	Promover condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular por meio de adequação arquitetônica e da aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia, bebedouros e mobiliários acessíveis.												
Formação continuada de Professores	Gestar II (Programa Gestão da Aprendizagem em Escolar)	af/EF	2004										
	Promover formação continuada dos professores dos anos finais do Ensino Fundamental em língua portuguesa e em matemática, a fim de contribuir para a melhoria da aprendizagem dos alunos nessas áreas do conhecimento (formação semipresencial).												
	Rede Nacional de Formação Continuada de Professores	EB	2007										
	Promover formação continuada de professores dos sistemas públicos de educação básica nas áreas de alfabetização e linguagem, educação matemática e científica, ensino de ciências humanas e sociais, artes e educação física, mediante cursos semipresenciais e a distância, a cargo de instituições federais e estaduais de educação superior.												
	Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional (Proinfo Integrado)	EB	2007										
	Promover formação continuada voltada para o uso didático-pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no cotidiano escolar, articulado à distribuição dos equipamentos tecnológicos nas escolas e à oferta de conteúdos e recursos multimídia e digitais oferecidos pelo Portal do Professor, pela TV Escola e DVD Escola, pelo Domínio Público e pelo Banco Internacional de Objetos Educacionais.												
Formação continuada de Professores	Pro-Letramento	ai/EF	2010										
	Promover formação continuada semipresencial de professores visando à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos iniciais do Ensino Fundamental.												
Formação continuada de Professores	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic)	ai/EF	2012										
	Promover curso presencial de dois anos para professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas.												

(continua)

Eixo Temático	Programa	Cobertura	Início	Vigência do Programa									
				←	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	→	
Formação continuada de Professores	Escola da Terra	EB	2013										
		Realizar formação continuada de professores que atendam às necessidades específicas de funcionamento das escolas do campo e das localizadas em comunidades quilombolas.											
Prêmios e competições	Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP)	af/EF e EM	2005										
	Valorizar a escola pública e promover a melhoria do estudo da matemática e a descoberta de talentos em todas as áreas do conhecimento.												
	Prêmio Professores do Brasil	EB	2005										
		Reconhecer o mérito de professores das redes públicas de ensino, pela contribuição dada para a melhoria da qualidade da educação básica, por meio de experiências pedagógicas bem-sucedidas, criativas e inovadoras.											
	Olimpíada de Língua Portuguesa Escutando o Futuro (OLP)	af/EF e EM	2008 ⁽³⁾										
		Contribuir para a melhoria do ensino da leitura e escrita nas escolas públicas brasileiras.											
Prêmio Experiências Educacionais Inclusivas	EB	2011											
	Promover, difundir e valorizar experiências escolares inovadoras e efetivas de inclusão escolar de estudantes com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação, realizadas por gestores, educadores, professores e estudantes.												
Programas suplementares ⁽⁴⁾	Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	EF/EM	1985 ⁽⁵⁾										
		Disponibilizar livros didáticos e acervos de obras literárias, obras complementares e dicionários às escolas públicas de Ensino Fundamental e Médio.											
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	EB	1994 ⁽⁶⁾										
		Transferir, em caráter suplementar, recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, destinados a suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos estudantes.											
Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)	EB	2004 ⁽⁷⁾											
			Promover o acesso e permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos da Educação Básica residentes na área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.										

(continua)

Eixo Temático	Programa	Cobertura	Início	Vigência do Programa									
				←	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	→	
Programas suplementares ⁽⁴⁾	Programa Saúde na Escola (PSE)	EB	2007										
		Promover a formação integral dos estudantes por meio de ações da saúde, de prevenção de doenças e agravos à saúde e de atenção à saúde.											
Apoio à gestão escolar	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/Escola)	EF	1988 ⁽⁸⁾										
		Apoiar a gestão escolar baseada no planejamento participativo e auxílio às escolas públicas a melhorar sua gestão, mediante a construção de planos a serem submetidos ao MEC com vistas a melhorar o IDEB.											
	Programa Escola de Gestores	EB	2005										
		Promover formação continuada de gestores visando à constituição de processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção de qualidade social de educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino.											
	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	EB	2005										
Fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das secretarias municipais de educação e para conselheiros escolares.													
Programa Educação Inclusiva	EB	2011											
	Apoiar a formação de gestores e educadores, a fim de transformar os sistemas de ensino em sistemas inclusivos.												
Material de apoio	Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)	EB	1998										
		Fornecer obras e demais matérias de apoio à prática na Educação Básica.											
Coleção Explorando o Ensino	EB	EB	2004										
		Apoiar o trabalho do professor em sala de aula, por meio do oferecimento de material científico-pedagógico que contemple fundamentação teórica e metodológica em diferentes áreas e que proponha reflexões.											
Formação inicial de Professores	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor)	EB	2009										
		Fomentar a oferta de educação superior para professores em exercício na rede pública de educação básica.											

(continua)

Eixo Temático	Programa	Cobertura	Início	Vigência do Programa									
				←	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	→	
	Licenciatura em Educação do Campo (Procampo)	af/EF e EM	2012										
		Promover a formação de professores dos sistemas públicos de Educação Básica nas áreas de alfabetização e linguagem, educação matemática e científica, ensino de ciências humanas e sociais, artes e educação física, mediante cursos semipresenciais e a distância, a cargo de instituições federais e estaduais de Educação Superior.											
Outros	Programa Mais Educação	EB	2007										
		Induzir a ampliação da jornada escolar e da organização curricular na perspectiva da Educação Integral, mediante adesão de escolas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal.											
	Programa Benefício da Prestação Continuada (BPC) na Escola	EB	2011										
		Monitorar o acesso e permanência na escola dos beneficiários do Benefício da Prestação Continuada (BPC) com deficiência, pertencentes à faixa de 0 a 18 anos de idade.											

Notas: (1) A partir de 2008 passou a atender toda a Educação Básica. Inclui o PDDE Campo.

(2) Inclui o Programa Transporte Escolar Acessível.

(3) A criação da Olimpíada, pela Fundação Itaú, ocorreu em 2002. Desde 2008 é realizada em parceria com o MEC.

(4) Estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (art. 208, VII) e reafirmados na LDB (art. 4º, VIII).

(5) O início do programa data de 1929. A implantação do atual formato ocorreu em 1985. Atualmente, inclui o PNLD EJA, PNLD Campo, PNLD Alfabetização na Idade Certa e o Projeto Livro Acessível.

(6) As primeiras experiências datam do ano de 1955. A implantação do atual modelo descentralizado ocorreu em 1994.

(7) Em 2009 o Programa foi ampliado para toda a Educação Básica. Até então, ficou restrito ao Ensino Fundamental.

(8) Vinculava-se ao Fundescola. Em 2007 passou a compor o leque de programas do PDE.

Legendas:

EB	Educação Básica	af/EF	Anos Finais do Ensino Fundamental
EF	Ensino Fundamental	Af/EF e EM	Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio
ai/EF	Anos Iniciais do Ensino Fundamental	EF/EM	Ensino Fundamental e Ensino Médio

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados disponíveis sítios do MEC, FNDE e Capes na internet.

De acordo com os dados do Quadro 1, é expressiva a incidência de programas do campo das tecnologias, cujas finalidades situam-se, principalmente, na disponibilização de ferramentas para uso dos professores, parecendo fortalecer a tese da eficiência dessas ferramentas no processo educativo escolar.

Nessa direção, em vista da promoção do acesso a tais ferramentas, há alguma sintonia entre o eixo Tecnologias e parte dos programas abarcados pelo eixo da Infraestrutura, haja vista o objetivo de equipar as escolas com recursos de informática, além de melhorar as condições físicas, pedagógicas, de acessibilidade e de atendimento educacional especializado. Essa sintonia parece-nos estender-se ao eixo da Formação continuada de Professores – que completa um primeiro bloco de programas –, seja pela forte presença de cursos destinados à capacitação para o domínio dos recursos tecnológicos, seja pela prevalência do uso desses recursos em cursos de formação organizados na modalidade semipresencial.

Do ponto de vista da destinação, os programas dos eixos Tecnologias e Infraestrutura voltam-se à escola e ao professor da Educação Básica, havendo maior diferenciação nos programas do eixo Formação continuada de Professores, haja vista certa ênfase no segmento dos anos iniciais. Os programas do eixo Tecnologia são operados há mais tempo, com 60% deles implantados antes de 2007, diferentemente dos programas dos eixos Infraestrutura e Formação continuada de Professores, implantados majoritariamente entre 2007 e 2013.

Pelo critério de incidência de programas, um segundo bloco reúne os eixos Prêmios e Competições, Programas suplementares e Apoio à gestão escolar, o que é reforçado pelo fato de a maioria ter sido implantada antes de 2007. De acordo com as finalidades dos Programas, são focalizados os estudantes (ênfase na promoção do acesso e permanência à escola e no desempenho em língua portuguesa e matemática), os gestores escolares (destaque ao planejamento escolar e ao fortalecimento de instâncias colegiadas por meio de formação continuada) e, em menor grau, os professores (valorização de experiências escolares bem-sucedidas). A natureza dos programas justifica sua majoritária extensão à Educação Básica ou aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio.

Por fim, o terceiro bloco reúne os eixos Material de apoio, Formação inicial de Professores e Outros, cujos programas foram, em sua maioria, implantados entre 2007-2013. Assim como nos demais blocos, também neste prevalecem os programas que cobrem a Educação Básica como um todo, destacada a destinação à escola e à figura do professor. No caso da escola, sobressaem os objetivos de prover material bibliográfico e favorecer a ampliação da jornada escolar, enquanto a formação inicial para docentes em exercício constitui objetivo maior dos programas que focalizam a figura do professor.

Em suma, o quadro geral dos programas aqui amostrados evidencia que 58% deles foram introduzidos no período enfocado, o que nos leva a entendê-los como potenciais respostas do governo federal, no exercício de sua ação supletiva, a problemas considerados centrais no campo educativo. Por outro lado, embora reconhecendo a cobertura do Ensino Fundamental pelas iniciativas estendidas a toda Educação Básica, a parcela de medidas dirigidas para a etapa em específico, indicativa da focalização de aspectos mais pontuais, compreende apenas nove programas (24% do total): um exclusivo para o Ensino Fundamental, criado antes do período; dois dirigidos ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio (um deles criado no período); dois dirigidos aos anos iniciais, criados no período; três endereçados aos anos finais e ao Ensino Médio (dois criados no período); e um exclusivo para os anos finais (criado em ano anterior). De modo geral, prevalecem nesses programas os objetivos de promover a formação continuada e inicial dos professores e de apoiar a prática docente, o que os situa, segundo nossa hipótese, no

rol de medidas de destaque para o enfrentamento de desafios que marcam, mais especificamente, o Ensino Fundamental.

Considerações Finais

Em causa no debate sobre o curso das políticas educacionais, o tema da garantia do direito de todos à educação de qualidade também segue atravessado por questões relativas às condições de acesso e permanência escolar. No caso do Ensino Fundamental, embora vencido o desafio da capacidade potencial de atendimento à demanda e melhorado o fluxo ao longo da etapa, os dados recentes dão conta da persistência de uma lacuna importante entre a matrícula bruta e a líquida, com indicativos claros do peso exercido pelas taxas de reprovação e abandono, além do ainda emblemático problema do não acesso à escola.

Especialmente nos anos finais, onde essas taxas são maiores, diríamos serem duas as frentes que parecem, na direção apontada, requer maior atenção: ações voltadas ao processo educativo propriamente dito e, portanto, sobre as condições que o implicam; e medidas concretas voltadas à integração das crianças e adolescentes ainda excluídos da escola. Afinal, a história nos mostra que o direito à educação de qualidade, embora legalmente assegurado, não tem impedido que muitos continuem à margem do patrimônio veiculado pela escola, inclusive aqueles que não conseguem atender aos espaços, tempos e formas praticados por ela (JACOMINI, 2010).

Conforme mostram os programas examinados – a maioria edificada no período focado pelo estudo –, os objetivos declarados informam um conjunto significativo de frentes de atuação (formação de professores, provimento de equipamentos e ferramentas pedagógicas, acesso e permanência na escola, organização e gestão escolar, desempenho escolar e estrutura física), em alguns casos tendo por destinatária a escola como um todo e, em outros, os estudantes, os gestores ou os professores, com destaque a estes últimos. De modo geral, os dados sugerem adequação dos programas diante das diferentes variáveis que informam a desigualdade educacional e social existente no país e, portanto, pertinência da ação redistributiva operada pelo governo federal no período.

No entanto, dada a magnitude dos desafios informados pelos dados de acesso e pelos indicadores educacionais explorados no estudo, especialmente quanto aos anos finais do Ensino Fundamental, parece-nos importante questionar se, ante uma destinação de programas majoritariamente estendida a toda Educação Básica (76%), as condições de enfrentamento dos desafios mais pontualmente presentes nos segmentos do Ensino Fundamental são as melhores. O registro das diferenças entre os indicadores educacionais dos anos iniciais e dos anos finais, assim como as finalidades do conjunto enxuto de programas mais especificamente dirigidos aos anos finais, parecem reforçar nosso questionamento.

Assim posto, se entendermos o insucesso escolar como um fenômeno que se produz na escola por obstáculos gerados pelo sistema de ensino sobre seus próprios objetivos educacionais (PATTO, 1993; TIBALLI, 1998), importa sublinharmos, além da pertinência da ampliação dos investimentos na Educação Básica, a necessidade de políticas cada vez mais alinhadas às especificidades e necessidades de cada etapa desse nível educacional.

Por razões como essas, reconhecidos os avanços ocorridos no período focado, entendemos que um maior alinhamento entre programas da esfera federal endereçados ao Ensino Fundamental regular e demandas em termos de garantia de acesso e permanência na escola constitui medida fundamental para reforçar a congruência entre os programas eleitos e a materialização do direito de todos à educação com qualidade social.

Referências

AMÁBILE, A. E. N. Políticas públicas. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMÁBILE, A. E. N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 390-391.

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92 - Especial, p. 1039-1066, out. 2005. 10.1590/s0101-73302005000300015

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5-6.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resultado do censo da educação básica 2009**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2009. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXT0_DIVULGACAO_EDUCACE NSO_20093.pdf>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866>. Acesso em: 27 maio 2016. (Aguardando homologação).

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Educação brasileira: indicadores e desafios – documento de consulta**. Brasília, DF: MEC/Secretaria Executiva; Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo escolar da educação básica 2013: resumo técnico**. Brasília, DF: Inep, 2014.

CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Supervisão Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CHIZZOTTI, A. Políticas públicas: direito de aprender e avaliação formativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 561-576, set./dez. 2016. Doi 10.5212/praxeduc.v.11i3.0002

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, C. R. J. Educação escolar e educação no lar: espaços de uma polêmica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 667-688, out. 2006. DOI: 10.1590/s0101-73302006000300003

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. Introdução. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Ed.Unesp; Fundap, 2015. p. 15-32.

DOURADO, L. F. s; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Textos para discussão. **Série Documental**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. DOI: 10.1590/s0101-73302013000300007

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

FERRARO, A. R.; MACHADO, N. C. F. Da universalização do acesso à escola no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 213-214, ago. 2002. DOI: 10.1590/s0101-73302002000300011

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 31.41, nov. 2001. DOI: 10.1590/s0101-32622001000300003

JACOMINI, M. A. **Educar sem reprovar**. São Paulo: Cortez, 2010.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action**: politique publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, p. 238, 1987. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940/document>>. Acesso: 18 mar. 2010.

MONTEIRO, A. R. O pão do direito à educação... **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 763-789, set. 2003. DOI: 10.1590/s0101-73302003000300003

NERI, M. C. **O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007. p. 15-41.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007a. DOI: 10.1590/s0101-73302007000300003

TIBALLI, E. F. A. **Fracasso escolar**: a constituição sociológica de um discurso. 1998. 248f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

PATTO, M. H S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1993.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. DOI: 10.1590/s0101-32622009000200005

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014. DOI: 10.1590/s1414-40772014000200008

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI 10.1590/s1517-45222006000200003

VIDAL, E.; COSTA, L.; VIEIRA, S. L. Ensino fundamental: fim de um ciclo expansionista? In: **Análise da pesquisa nacional por amostra de domicílios PNAD 2005**. Brasília, DF, v.2, p. 120-169, 2007.

Recebido em 06/08/2016

Aceito em 15/12/2016