



## ***MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO***

### **Secretaria de Educação Infantil e Fundamental**

#### **Departamento de Políticas Educacionais**

ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA A PREVENÇÃO DO FRACASSO ESCOLAR –  
Documento Regional BRASIL:  
Fracasso escolar no Brasil: Políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso  
escolar

Luiz Fernandes Dourado

Brasília, maio de 2005

## Sumário

Fracasso escolar no Brasil: Políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar.

### Introdução

#### 1. Políticas e gestão da educação básica no Brasil

##### 1.1. Taxa de crescimento da população

##### 1.2 Condições de vida: população com acesso à água potável

##### 1.2 Taxa de Mortalidade Infantil (menores de 1 ano)

##### 1.4 Pobreza, Indigência e desemprego urbano no Brasil

##### 1.5.4 Variáveis político-econômicas:

#### 2. Marcos legais da educação: organização em níveis e modalidades e avaliação da educação básica

##### 2.1 Contextualizando as ações educacionais no Brasil e a problemática do fracasso escolar

##### 2.2 Políticas e estratégias do Ministério da Educação no combate ao fracasso escolar

##### 2.3 Políticas e programas implementados pelo governo federal: inclusão e qualidade da educação básica

##### 2.3.1 Programas de fortalecimento à participação na gestão educacional: conselhos escolares, conselhos municipais e Fundescola

##### 2.3.2 Programa de apoio à saúde e alimentação escolar

##### 2.3.3 Programas Nacionais de Transporte Escolar

##### 2.3.4 Programas de apoio à melhoria do acesso e permanência nas diversas etapas e modalidades da educação básica

##### 2.3.5 Programa Nacional do Livro Didático

##### 2.3.6 Programa Nacional Biblioteca da Escola

##### 2.3.7 Programa Dinheiro Direto na Escola

##### 2.3.8. Política de Educação Preventiva

#### 3- Programas, projetos e ações de formação continuada de professores no Brasil: uma alternativa visando a superação do fracasso escolar

##### 3.1 O MEC e as políticas de formação, profissionalização e valorização docente

##### 3.1.1 Rede Nacional de Formação continuada de Professores da Educação Básica

##### 3.1.2 Programa de Formação de Professores em Exercício - Proformação

##### 3.1.3 Proinfantil

##### 3.1.4 Pró-Licenciatura

##### 3.1.5 Pro-Ifem

##### 3.1.6 4.1.2 Programa Universidade para Todos

##### 3.1.7 Mobilização pela qualidade da educação: Pró-Letramento

##### 3.1.8 Programa Universidade Século XXI

##### 3.1.9 Programa de Consolidação das Licenciaturas – ProDocência

##### 3.1.10 TV Escola

##### 3.1.11 Programa de Apoio à Educação Especial (PROESP)

##### 3.1.12 Educação no campo:

##### 3.1.13 Educação indígena

### Considerações finais

### Referências bibliográficas

# **Fracasso escolar no Brasil: Políticas, programas e estratégias de combate ao fracasso escolar.**

## **Introdução**

A discussão sobre o fracasso escolar tem sido objeto de várias análises, pesquisas, proposições nos sistemas de ensino. Trata-se de temática complexa que não se resume a uma única dimensão e não possui um único culpado. Nessa direção, buscar alternativas para a compreensão e superação do fracasso escolar implica em apreender tal processo em seus múltiplos aspectos envolvendo, portanto as dimensões histórica, cognitiva, social, afetiva e cultural. Vários estudos destacam a importância das reformas da educação implementadas na região <sup>1</sup>, sobretudo a partir da década de 1990, para o processo de busca de alternativas e melhoria dos indicadores da educação básica.

Maria Helena Souza Patto (1990), ao abordar as teorias que buscam explicar o fracasso escolar destaca que estas análises, quase sempre, associam esse processo aos alunos. Buscando compreender a temática a partir dos seus nexos constitutivos, a autora é enfática ao ratificar a complexidade do fracasso escolar na medida em que envolve as dimensões políticas, históricas, sócio-econômicas, ideológicas e institucionais, bem como dimensões pedagógicas em estreita articulação com as concepções que caracterizam os processos e as dinâmicas em que se efetivam as práticas escolares.

Nessa perspectiva, a busca da superação do fracasso escolar se articula a processos mais amplos do que a dinâmica intra-escolar sem negligenciar, nesse percurso, a real importância do papel da escola nos processos de desenvolvimento e aprendizagem dos estudantes. Isto quer dizer que existe um conjunto de variáveis, intra e extra-escolares, que intervêm no processo de produção do fracasso escolar indo desde as condições econômicas (desigualdades sociais, concentração de rendas, etc), culturais dos alunos e seu (des) compasso com a lógica de organização, cultura e gestão da escola (perspectiva institucional) até as dinâmicas e práticas pedagógicas utilizadas, em que se estruturam os processos ensino-aprendizagem propriamente ditos cujo balizamento encontra forte expressão na relação professor e aluno. Assim, é fundamental não perder de vista que o processo ensino-aprendizagem é mediado pelo contexto sociocultural, pelas condições em que se efetivam a aprendizagem e o desenvolvimento, pelos processos organizacionais e, conseqüentemente, pela dinâmica em que se constrói o projeto político-pedagógico.

Nessa direção, o estabelecimento de políticas, programas e ações visando superar o fracasso escolar deve considerar as diferentes dimensões e a necessidade de busca de maior articulação elas sem secundarizar, no campo das políticas educacionais, a necessidade de priorização estratégica de algumas dessas ações como norte político a ser efetivado nas políticas e gestão para a educação básica. Nessa direção, este estudo, considerando a realidade do fracasso escolar no Brasil, cujos indicadores revelam a complexidade da temática e, de outro lado, a lógica pragmática com que a questão vinha sendo tratada nos últimos anos, pretende evidenciar as medidas adotadas pelo Governo Federal visando enfrentar a complexidade do fracasso escolar no País. Como uma das políticas priorizadas ressalta as ações em torno da busca da melhoria dos processos de

---

<sup>1</sup> A respeito ver, entre outros, GAJARDO (1999), CORRALES (1999), WINKLER & GERSHBERG (2000), WOLF, SCHIEFELBEIN (s/data),

formação inicial e continuada voltadas aos professores por meio das políticas, programas e ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação.

A centralidade conferida à melhoria dos processos de formação não negligencia em absoluto a implementação de outras políticas, programas e ações pelo MEC mas evidencia a necessidade de maior organicidade entre estas e destaca, ainda, a busca de otimização dos processos de formação de professores visando, dentre outras, romper com a feição pragmática e instrumental que tem caracterizado, em sua maioria, tais processos no país.

O presente texto busca, portanto, situar as políticas, programas e estratégias de combate ao fracasso escolar no Brasil. Nesse sentido, situa quais são as principais medidas adotadas pelo Estado Brasileiro para enfrentar o problema do fracasso escolar ressaltando, especialmente a política de formação continuada de professores como medida efetiva priorizada e implementada, sobretudo, nos dois últimos anos. Trata-se de documento analítico que visa subsidiar as ações de avaliação do Mercosul.

## **1. Políticas e gestão da educação básica, indicadores econômicos e sociais no Brasil**

Do ponto de vista da organização e gestão, o atual sistema brasileiro de ensino é resultado de mudanças importantes no processo de reforma do Estado, e fruto de alterações introduzidas em 1988 por meio da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e, em 1996, por meio da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96) e ainda da aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE<sup>2</sup>, em 2001.

Essas leis foram aprovadas visando garantir diretrizes e bases para a educação nacional e, desse modo, estabelecem as normas para a organização e gestão dos diferentes níveis e modalidades da educação nacional, bem como, as ações e políticas a serem implementadas visando garantir o acesso, a permanência e a gestão democrática, como também, a qualidade da educação. Essas ações estão vinculadas à busca do cumprimento dos compromissos coletivos assumidos pelo Brasil no Fórum Mundial sobre Educação de Dakar em abril de 2000 no que concerne à garantia de educação para todos. Nessa ótica, no caso brasileiro, a coordenação dessas ações e políticas, visando garantir a educação como um direito social do cidadão, é papel da União, por meio do Ministério da Educação<sup>3</sup> (MEC) em articulação com os poderes públicos Estaduais e Municipais.

A educação, segundo a Constituição Federal do Brasil de 1988<sup>4</sup>, constitui um direito social, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da

---

<sup>2</sup> O Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, com vigência no período de 2001 a 2010. Este plano de Estado foi aprovado pelo Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), é resultado de um mandato constitucional e legal e abrange os diferentes níveis e modalidades da educação nacional. A elaboração de Planos decenais correspondentes pelos Estados, Distrito Federal e Municípios é determinada pela Lei que instituiu o PNE.

<sup>3</sup> O Ministério da Educação, em sua estrutura regimental, conta com as seguintes secretarias: Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação profissional e Tecnológica (Setec), Secretaria da Educação Superior (Sesu), Secretaria de Educação à Distância (Seed), Secretaria de Educação Especial (Seesp), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) e, ainda, com Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior (Capes), O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE.

cidadania e sua qualificação para o trabalho. A Constituição de 1988 estabelece, portanto, a base da organização educacional do País ao firmar direitos e deveres, delimitar competências e atribuições, regular o financiamento e definir princípios como: pluralismo, liberdade e gestão democrática.

O Governo Federal tem como prioridade de suas políticas e gestão a garantia do envolvimento e da participação da sociedade civil na formulação, implementação das ações e programas voltados para a universalização da educação básica como também a melhoria da educação nos diferentes níveis e modalidades. Nessa direção, vários encontros, seminários, audiências e outros espaços de participação e democratização têm sido estabelecidos como canais de discussão coletivas no encaminhamento de proposições, estratégias e soluções para a garantia da educação para todos em sintonia com os dispositivos legais e, especialmente, com as metas do Plano Nacional de Educação.

Essas ações tiveram como conseqüências uma conquista histórica na área da educação no Brasil, a democratização do acesso ao ensino fundamental, tendo em vista que atualmente 97,2% das crianças com idade entre 7 e 14 anos estão na escola. No entanto há muito que fazer, na medida em que é necessário garantir a melhoria dos processos ensino e aprendizagem e, desse modo, otimizar a permanência desses estudantes no sistema escolar rompendo, desse modo, com a cultura do fracasso escolar. Aliado a esta questão, o País vem adotado ações efetivas no combate às altas taxas de analfabetismo e de ampliação do acesso a Educação Infantil, a Educação de Adolescentes Jovens e Adultos e ao Ensino Médio regular.

Mas os avanços se fazem necessários não só na questão do acesso, mas também da permanência com qualidade social, da superação do fracasso escolar por meio da melhoria da qualidade na educação em todos os níveis.

O desempenho dos estudantes brasileiros aferido por meio dos exames de avaliação do Ministério da Educação demonstra que a aprendizagem dos alunos ainda está abaixo de padrões adequados. Esse baixo desempenho dos alunos possui várias causas internas e externas à escola. Nesse cenário, aliado às questões sociais e econômicas, estruturais em um país continental como o Brasil, é necessário ressaltar os processos de organização e de gestão pedagógicas que interferem na produção do fracasso escolar, tais como: deficiência do processo ensino-aprendizagem, estrutura inadequada de parte dos sistemas educacionais para dar conta do aumento de demanda dos últimos anos, carência de professores qualificados, especialmente no Ensino Médio, oferta de recursos pedagógicos e bibliotecas adequados aos processos formativos emancipatórios.

Todas essas questões se articulam às condições objetivas da população, em um país historicamente demarcado por forte desigualdade social, que se caracteriza pela apresentação de indicadores sociais preocupantes e, que nesse sentido, carece de amplas políticas públicas incluindo, nesse processo, a garantia de otimização nas políticas de acesso, permanência e gestão com qualidade social na educação básica.

Nessa direção, apresentaremos abaixo algumas das características sociodemográficas do País, a partir de dados e indicadores produzidos pelo IBGE, que permitem a identificação da dinâmica social desigual e combinada que o caracteriza.

### **1.1. Taxa de crescimento da população**

O Brasil possui, atualmente, cento e oitenta e três milhões, seiscentos e trinta e três mil, duzentos e quarenta e três habitantes (183.633.243) sendo que em 2003, 43,5% da

população do Brasil encontrava-se na região Sudeste<sup>5</sup> o que revela um processo de concentração regional. De acordo com o IBGE as projeções populacionais baseadas nas informações do Censo Demográfico 2000, indicam que nos próximos 30 anos o Brasil terá um crescimento absoluto de mais de 67 milhões de habitantes, ou seja, um incremento relativo da ordem de 39,6%. Isso significa que em 2030, se as projeções se confirmarem, o País contará com uma população total de 237,7 milhões de habitantes.

O número de habitantes no País não será ainda maior dentro de trinta anos porque, segundo o IBGE, o crescimento relativo da população brasileira vem declinando desde os anos 70. Essa queda se justifica pela significativa diminuição das taxas de fecundidade e natalidade. A projeção de população do Brasil (Revisão 2004), aponta que entre 1993 e 2003, a taxa bruta de natalidade, que mede o número de nascidos vivos por 1000 habitantes em determinado ano, passou de 22,6‰ para 20,9‰, enquanto a taxa de fecundidade total, por sua vez, declinou de 2,6 para 2,3 filhos por mulher, na última década (IBGE, 2005)

No que refere à população urbana no Brasil, os dados, segundo o IBGE, apontam para crescimento acelerado do processo de urbanização ao longo das últimas décadas. Neste contexto, a proporção de pessoas residentes em áreas urbanas passou de 78,4%, em 1993, para 84,3%, em 2003, confirmando o processo sistemático de urbanização do País. Só a região Metropolitana de São Paulo concentrava 10,7% da população (ou 18,7 milhões de habitantes), contingente maior que o de qualquer uma das Unidades da Federação, exceto São Paulo (IBGE, 2005)

De acordo com os últimos censos, o percentual de domicílios urbanos, em 1970, era de 58,3% do total de domicílios brasileiros. No ano de 2000, esta taxa subiu para 83,3%, sendo que metade destes domicílios está localizada na Região Sudeste. O crescimento dos domicílios urbanos durante a década de 1990 foi da ordem de 47,7%. O crescimento mais intenso, no entanto, se deu entre as décadas de 1970 e 1980, período em que a taxa subiu 72,9% .

De acordo com os dados da PNAD, o número de domicílios totais apresentou em 2003 um aumento de 3,3% em relação ao ano anterior. A densidade populacional por domicílio manteve-se na média de 3,5 pessoas, praticamente a mesma de 2002. (IBGE, 2005). No tocante às classes de rendimento médio mensal *per capita*, por domicílio os dados demonstram que 20,7% dos domicílios particulares permanentes no Brasil, eram ocupados por pessoas com rendimento familiar de até 1/2 salário mínimo.

Esses dados, no entanto, variam de acordo com as Grandes Regiões e respectivas Unidades da Federação, com destaque para a diferença entre as Regiões Norte em que o percentual é de 32,6% e Nordeste que passa dos 40%. As outras regiões apresentam percentuais menores que o registrado nacionalmente. Assim, na Região Sudeste esse percentual foi de 13,6%, na Sul foi de 12,2% e na Centro-Oeste 19,0%. Esse dado revela que o rendimento familiar nessa última região se aproxima do registrado nacionalmente.

## **1.2 Condições de vida: população com acesso à água potável**

O acesso da população brasileira a condições que contribuem para a melhoria da sua qualidade de vida, como saneamento básico, água potável e rede de esgoto, em que pese os avanços alcançados, ainda está abaixo do esperado. Os dados do IBGE demonstram que os domicílios com acesso à água por rede geral de abastecimento com canalização interna atingiram a taxa de 89,6%, em 2003. Os dados revelam, ainda, que

---

<sup>5</sup> O Brasil é uma república federativa formada por 26 estados e um Distrito Federal organizados em cinco regiões: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul.

no País 10,5% da população não têm acesso a esse serviço, situação que acompanha o processo desigual entre as diferentes regiões e unidades da federação.

Segundo o Censo, na Região Norte apenas 57,5% da população tinha acesso à água por rede geral de abastecimento. Essa situação agrava-se, ainda mais, nos Estados do Acre e Rondônia que apresentaram as menores taxas de acesso nesta região, respondendo, respectivamente, por 41,7% e 45,8% no quesito cobertura desses serviços. Já aos Estados do Tocantins e de Roraima apresentaram as maiores proporções da região norte tendo em vista que no primeiro 85,9% tem acesso ao serviço e no segundo 83,7%.

Em contrapartida, a Região Sudeste apresentou a melhor situação do País, com 95,5% dos domicílios atendidos por rede geral. Dentre as regiões metropolitanas, Belém ocupava a situação mais desfavorável dos serviços, com apenas 58,3% dos domicílios, enquanto São Paulo (98,4%) e Belo Horizonte (98,3%) apresentavam uma melhor situação (IBGE, 2005).

Com relação ao esgotamento sanitário, a situação é mais precária, tendo em vista que apenas um pouco mais da metade das moradias urbanas brasileiras (55,3%) afirmaram utilizar o serviço de esgotamento sanitário por rede geral. Isso significa que 44,7% do esgotamento sanitário dos domicílios brasileiros são feitos por meio de fossas sépticas, fossas rudimentares dentre outras formas. Isso evidencia que o serviço de esgotamento sanitário das moradias urbanas brasileiras não acompanhou a expansão dos serviços de abastecimento de água (89,6%), embora para a eficiência do sistema geral de saneamento seja fundamental a estruturação de um serviço integrado.

As diferenças regionais no quesito esgotamento são bem acentuadas. Enquanto na Região Norte, apenas 4,5% dos domicílios utilizavam redes coletoras, na Região Sudeste esse percentual chegou 80,8%. O caso mais crítico da Região Norte foi o Estado do Pará em que apenas 2,2% dos domicílios utilizavam rede coletora, e o mais favorável o do Estado do Acre, pois 20,7% tinha acesso a esse serviço. Na Região Sudeste, o Estado de São Paulo atingiu a condição mais privilegiada do País, com 89,8% dos domicílios utilizando rede coletora, e o Estado do Rio de Janeiro a mais precária da região com 58,7%. Dentre as regiões metropolitanas, Belém acompanhou o contexto da Região Norte, com apenas 5,2% dos domicílios utilizando rede coletora, enquanto Belo Horizonte se destacou com o maior percentual, 85,2%, dentre as outras regiões metropolitanas (IBGE, 2005)

### **1.3 Taxa de Mortalidade Infantil (menores de 1 ano)**

Em que pese não ter atingido os níveis desejados internacionalmente, a taxa de mortalidade infantil no Brasil manteve sua trajetória de declínio, na última década, passando de 41,1‰, em 1993, para 27,5‰, em 2003, e correspondendo a uma proporção de queda de 33,1%. Esta queda foi consequência direta de diversas políticas de saúde pública implantadas no País desde a década de 1940 até as mais recentes. Nas últimas décadas, sobretudo a partir de 1970 diversas ações básicas como as campanhas de vacinação em massa, a atenção ao pré-natal, incentivo ao aleitamento materno, as campanhas do soro caseiro e de complementação nutricional em crianças, agentes comunitários de saúde, Programa Saúde da Família, entre outras, foram introduzidas com o propósito de reduzir a mortalidade infantil no Brasil.

Se considerarmos alguns países vizinhos, como os do Cone Sul, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil no Brasil, em torno de 27 óbitos de menores de 1 ano para cada 1000 nascidos vivos, ainda é alta. No entanto é inegável que nas últimas três décadas houve uma queda significativa, tendo em vista que por volta dos anos 70 essa taxa estava próxima de 100 por 1000 nascidos vivos. Essa redução se deve, ainda, a melhoria das

condições de habitação, especialmente ao aumento do número de domicílios com saneamento básico adequado. Contudo, o País ainda apresenta grandes desafios a serem vencidos em vários aspectos, particularmente na área de infra-estrutura social, uma vez que de acordo com os dados uma parcela significativa das mortes de menores de 1 ano de idade ainda ocorrem devido às condições de vida da população.

#### **1.4. Pobreza, Indigência e desemprego urbano no Brasil**

Segundo o IBGE, em 2003, os indicadores de mercado de trabalho permaneceram praticamente estáveis em relação a 2002. No entanto, destacam-se melhorias em alguns indicadores, tais como: redução da desigualdade de rendimento entre os 40% com menores rendimentos do trabalho e os 10% com maiores rendimentos do trabalho, aumento da taxa de contribuição previdenciária e do emprego na indústria. Em contrapartida, no período houve queda do rendimento, maior desocupação entre jovens, mulheres e entre os mais escolarizados, bem como as desigualdades regionais e de gênero.

Nesse mesmo ano, o Brasil tinha 87,7 milhões de pessoas com 10 anos ou mais de idade na condição de ocupadas ou procurando trabalho, o que representa 61,4% da população em idade ativa. A participação das mulheres na População Economicamente Ativa (PEA) foi superior a dos homens em relação ao ano de 2002, tendo em vista que o crescimento de ambos foi de 2,5% contra 1,6%, respectivamente, em que pese a taxa de atividade das mulheres continuar menor que a dos homens (50,7% contra 72,8%).

A taxa de desocupação no País, por sua vez, sofreu um ligeiro acréscimo de 0,5 pontos percentuais em relação a 2002, indo de 9,2% para 9,7% em 2003. Esse índice foi mais influenciado pela procura feminina por trabalho, cuja taxa (12,3%) superou em quatro pontos percentuais à dos homens. (IBGE, 2005)

Entre os grupos mais afetados com a desocupação estão os jovens, as mulheres, além dos mais escolarizados, uma tendência verificada nos últimos anos. A taxa de desocupação das pessoas com 8 anos ou mais de estudo (11,3%) aumentou quase um ponto percentual em relação ao ano anterior. Um outro dado a ser destacado é que a distribuição da população ocupada por classes de rendimento não sofreu mudanças significativas em relação a 2002. Em compensação, a proporção de pessoas com rendimento acima de 5 salários mínimos caiu em 1,1 ponto percentual, sendo que na Região Sudeste, a queda foi de quase 2 pontos percentuais (Idem).

Houve aumento, na proporção entre a população ocupada, em relação ao ano de 2002, nas classes com menor rendimento familiar per capita. Assim, o quantitativo da população ocupada com rendimento familiar per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo aumentou em todas as categorias ocupacionais, e os trabalhadores domésticos e empregados com carteira assinada tiveram as maiores variações: 1,6 e 1,5 ponto percentual, respectivamente.

Os dados revelam, no entanto, que o aumento no número de empregos com carteira, não aumentou o rendimento médio da população ocupada que, em 2003 manteve a queda observada nos últimos anos -7,5% no País, em relação ao ano anterior, e -8,0% para a população feminina ocupada. Em algumas regiões metropolitanas, essa queda foi mais expressiva, como na Região Metropolitana de Belém onde foi registrada a maior queda (-20,9%), na região do Rio Grande do Norte (-18,2%) e na Metropolitana de Salvador (-17,3%).

As maiores desigualdades de rendimento entre homens e mulheres foram registradas nas regiões Sul e Sudeste e a menor incidência ocorreu na região nordeste. Em Santa Catarina, as mulheres chegam a ganhar cerca de 41% menos que os homens, e na

Paraíba verificou-se o menor nível de desigualdade de rendimento: cerca de 14%. A queda no rendimento-hora foi de 4,8% no para as mulheres e de 2% para os homens. Isso evidencia que as desigualdades no mercado de trabalho persistem entre as regiões e também entre os gêneros. Os trabalhadores do Nordeste recebiam por hora, em 2002 53% do rendimento auferido pelos trabalhadores no Sudeste e, em 2003, esse percentual passou para 50%. No caso das mulheres, em 2002 elas recebiam por hora cerca de 86% do rendimento dos homens, enquanto, em 2003, a proporção era de 83% (IBGE, 2005). Houve queda também em relação ao rendimento médio dos 40% com menores rendimentos do trabalho. A queda foi 3% em relação ao ano anterior, enquanto que para os 10% com maiores rendimentos do trabalho a redução foi de 9%. O rendimento médio dos 10% mais ricos era, em 2002, 18 vezes o rendimento médio dos 40% mais pobres, passando para 16,9, em 2003. As Regiões Norte e Centro-Oeste foram as que mais reduziram essa relação. Em que pese o rendimento médio dos 10% com maiores rendimentos do trabalho fosse maior no Sudeste, foi no Nordeste que se observou o maior grau de desigualdade por esse indicador (18,2). Já a apropriação do rendimento total dos 50% mais pobres aumentou ligeiramente em relação a 2002, o que se confirmou na redução do índice de Gini, de 0,56 para 0,55 (IBGE, 2005).

### **1.5 Variáveis político-econômicas:**

O valor do Produto Interno Bruto - PIB no Brasil em 2004 chegou a R\$ 1,769 trilhão (1 trilhão e 769 bilhões de reais) o que corresponde a US\$ 605 bilhões (dólares), considerando o valor médio do dólar de R\$ 2,9257 no ano passado. Tendo como base a população residente do país em 2004 que somou 181.586 mil habitantes, o PIB per capita atingiu R\$ 9.743, o equivalente a US\$ 3,3 mil (três mil e trezentos dólares) em valores correntes.

Como vimos, as políticas e gestão para a educação básica no País precisam considerar os indicadores elencados objetivando efetivar-se, por meio de programas e ações, de modo mais orgânico e sintonizado com as necessidades sociais e educacionais da população. Esse contexto nos remete a necessidade de compreensão dos marcos legais na área de educação e sua interface com a organização e avaliação da educação básica em seus diferentes níveis e modalidades.

## **2. Marcos legais da educação: organização em níveis e modalidades e avaliação da educação básica**

O sistema educacional brasileiro está legalmente regulamentado pela Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 14 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394 de dezembro de 1996, entre outras.

A LDB de 1996 define os níveis e modalidades que compõe a educação nacional, além da sua forma de organização. O art. 21 desta define que a educação escolar é composta pela educação básica (que abrange educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e pela educação superior. A lei define, ainda, as competências e responsabilidades de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com a relação a oferta da educação, em seus diferentes níveis e modalidades, destacando que estes deverão organizar, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino.

De acordo com a legislação vigente é competência dos municípios atuarem prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, enquanto que cabe aos estados assegurar o ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio. No caso do Distrito Federal, a lei define que este deverá desenvolver as competências referentes aos Estados e Municípios, ou seja, oferecer toda a Educação Básica. A União se incumbe da organização do sistema de educação superior e do apoio técnico e financeiro aos demais entes federados

#### Quadro-1: Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro - Lei 9.394/96

Níveis e Subdivisões		Duração	Faixa Etária	
<b>Educação Básica</b>	Educação infantil	Creche	4 anos	De 0 a 3 anos
		Pré-escola	3 anos	De 4 a 6 anos
	Ensino fundamental (obrigatório)		8 anos	De 7 a 14 anos
	Ensino médio		3 anos	De 15 a 17 anos
<b>Educação Superior</b>	Cursos e programas (graduação, pós-graduação) por área.		Variável	Acima de 17 anos

Fonte: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O Sistema Educacional Brasileiro, no ensino fundamental e médio, é predominantemente público. As matrículas, na educação básica brasileira, no ano de 2003, compreendem 63.193.131 estudantes sendo 55.265.848 (87,5%) na zona urbana e 7.927.273 (12,5%) estudantes na zona rural. A rede municipal de ensino responde por 31.600.512 (50%) das matrículas, sendo 24.711.657 (78,2%) na zona urbana e 6.888.855 (21,8%) na zona rural constituindo-se, portanto, na rede de maior número de matrículas na educação básica. A rede estadual responde 24.433.616 (38,7%) matrículas, das quais 23.513.901 (96,2%) das matrículas são oferecidas na zona urbana e apenas 919.715, ou seja, 3,8% na zona rural. O setor privado responde por apenas 7.040.301 (11,1%) matrículas na educação básica, atendendo prioritariamente a zona urbana com 6.934.821 (98,5%) matrículas. A rede federal responde por apenas 118.692 (0,2%) matrículas na educação básica. Os indicadores de matrículas para esse nível de ensino indicam que as políticas, pautadas no regime de colaboração entre os sistemas, devem voltar-se prioritariamente para assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino estadual, do Distrito Federal e Municipais.

Os dados do Censo Escolar de 2004 demonstram que há no País 6.903.737 alunos matriculados na Educação Infantil sendo que 19,53% em Creches e 80,47% na Pré-escola. Desse total 63,93% estão matriculados na rede pública municipal de ensino e 28,79% na rede privada. Os demais 7,28% estão nos sistemas estadual e federal. A rede municipal de ensino também detém o maior contingente de alunos matriculados no ensino fundamental. Dos 34.012.245 estudantes desse nível de ensino, 52,80% (17.960.400) estão matriculados na esfera municipal.

No que tange ao ensino médio, o maior agrupamentos de alunos está no sistema estadual de ensino, tendo em vista que este responde por 85% das matrículas desse nível e a rede privada por 12,12%. Na educação de jovens e adultos, embora a diferença entre as redes seja menor, a esfera estadual detém 57,90% do alunado e a municipal 36,60%.

**Quadro2: Matrículas por nível e rede de ensino - 2004**

Níveis e Modalidades		Taxa de escolarização líquida <sup>2</sup>	Matrículas 2004 <sup>1</sup>				
			Total	Estadual	Federal	Municipal	Privada
Educação Infantil	Creche		1.348.237	14.993	721	828.352	504.171
	Pré-Escola		5.555.500	277.588	1.637	3.792.629	1.483.646
	Total		6.903.737	292.581	2.358	4.620.981	1.987.817
Ensino Fundamental (Regular)	1º segmento	94,3	18.773.862	4.495.912	6.862	12.488.045	1.783.043
	2º segmento		15.238.383	8.199.820	17.771	5.472.355	1.548.437
	Total		34.012.245	12.695.732	24.633	17.960.400	3.331.480
Ensino Médio (Regular)		33,3	9.169.357	7.800.983	67.652	189.331	1.111.391
Educação de Jovens e Adultos			5.717.556	3.310.791	697	2.092.825	313.243
Educação Especial			371.380	71.543	747	64.418	234.672
Ensino Superior <sup>3</sup>			3.887.022	442.706	567.101	126.563	2.750.652

<sup>1</sup> Fonte: MEC/INEP, 2004.

<sup>2</sup> Fonte: MEC/INEP e IBGE, 2000.

<sup>3</sup> Fonte: MEC/INEP, 2003.

No que se refere ao quantitativo de estabelecimentos de ensino, os dados do Censo Escolar apontam que há no Brasil 211.933 escolas de educação básica, sendo que 176.880 são públicas e 35.053 são escolas privadas. Entre as escolas públicas, 206 são da rede federal de ensino, 35.778 são da rede estadual e 140.896 unidades escolares são da rede municipal de educação. Esses dados demonstram que 83.46% das escolas de educação básica do País são da rede pública e 16.46% da rede privada de ensino. Dentre as escolas da rede pública 79.65% estão a cargo do poder municipal.

No que tange aos processos avaliativos, o Brasil desenvolve desde a década de 1990 diversos mecanismos de avaliação em todos os níveis educacionais. No caso específico da educação básica estão em vigor o Exame Nacional de Ensino Médio - ENEM, que avalia os alunos concluintes do ensino médio, e o Sistema de Avaliação da Educação Básica -SAEB cujo objetivo é possibilitar indicadores para o monitoramento do processo ensino-aprendizagem, e, nesse sentido, contribuir para a formulação de políticas, por parte dos entes federados, visando a melhoria da qualidade do ensino. Os participantes do SAEB são alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, que fazem provas de Língua Portuguesa e de Matemática.

Segundo dados do INEP participaram do SAEB em 2003, cerca de 300 mil alunos, 17 mil professores e 6 mil diretores de 6.270 escolas das 27 unidades da Federação. As informações coletadas nesse processo de avaliação, que é feito por amostragem, permitem montar um diagnóstico sobre o sistema educacional no País, possibilitando assim aos governos e gestores identificar potencialidades e fragilidades das políticas educacionais delineadas local e nacionalmente e seus desdobramentos nas instituições educacionais. Considerando as dimensões continentais do País, e conseqüentemente a diversidade dos sistemas educativos, os resultados dessas avaliações tornam-se fundamentais para que os governos locais discutam, no âmbito de suas secretarias, as medidas cabíveis para solucionar os problemas detectados.

Todavia, tais informações têm sido apenas parcialmente utilizadas na proposição e na avaliação de políticas que objetivem a melhoria da qualidade, eficiência e equidade da

educação brasileira. Incrementar esse cenário avaliativo buscando retratar, mais pormenorizadamente, as especificidades de municípios e escolas e, desse modo, contribuir para a melhor compreensão dos fatores condicionantes do processo de ensino e aprendizagem é um dos desafios com os quais se depara o Ministério da Educação. Nos estudos desenvolvidos, tem assumido grande centralidade a instituição de uma rede nacional de avaliação da educação básica envolvendo, no campo da avaliação, os esforços da União, dos Estados e dos Municípios. Esta rede propiciaria uma maior articulação entre as diretrizes gerais da educação nacional, as especificidades e o acompanhamento do processo ensino-aprendizagem dos entes federativos.

## **2.1. Contextualizando as ações educacionais no Brasil e a problemática do fracasso escolar**

A educação básica no Brasil tem sido objeto de várias ações, programas e políticas visando consolidar dinâmicas e processos de gestão nos vários níveis político - administrativo, procurando cumprir as metas estipuladas pela Constituição Federal de 1988 (Artigo 60 e seu § 6º), que determinam a universalização do ensino fundamental e a “erradicação” do analfabetismo.

A análise sobre o funcionamento do sistema educacional vigente no País é igualmente importante para o entendimento das características de formação e escolarização da sociedade brasileira.

O Brasil apresenta estrutura educacional descentralizada e fortemente marcada por disparidades entre as cinco regiões que o compõe (norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste). Desse modo, os indicadores educacionais retratam esse processo desigual e combinado e requerem políticas e gestões para a educação que considerem esse cenário na busca de alternativas e proposições educativas.

Segundo Documento do INEP (2004) as alterações legais na educação brasileira, na última década, caracterizaram-se por uma retomada de processos ditos de descentralização, que em muitos casos significou apenas a implementação de processos de desconcentração dessas políticas. Ou seja, as mudanças nos atuais processos de gestão e de regulação da educação no País não se fizeram acompanhar suficientemente, no período, de políticas de financiamento que respaldassem efetivamente a universalização da educação básica. Houve um avanço significativo no que concerne à garantia do acesso ao ensino fundamental a todos por meio da implementação de políticas focalizadas, rompendo, assim, o princípio da universalização da educação em todos os níveis.

A concepção ampla de processos formativos possibilitada pela LDB/96 incentivou os sistemas de ensino a desenvolverem e adotarem diferentes propostas político-pedagógicas como medidas para a correção do fluxo escolar, como as classes de aceleração da aprendizagem, o regime de ciclos, a promoção automática e outras experiências que se encontram em fase de implantação e avaliação. Esses programas, em vigor nas redes de ensino fundamental público do País, têm como objetivo o enfrentamento do problema da defasagem idade/série, presente nas escolas brasileiras, que é considerada, junto com a repetência, uma das faces do fracasso escolar no Brasil.

Ao abordar a questão do fracasso escolar tão destacado pelas estatísticas educacionais e objeto de problematização pelas políticas governamentais, em nível local, regional e mundial, no entanto, é preciso que se tenha em mente que esta problemática, resulta de processos sociais mais amplos e que têm sido reforçados no cotidiano escolar por meio de práticas e ações pedagógicas e pelas formas de organização e gestão da educação básica. Nesse sentido, é fundamental salientar que outras causas externas à realidade

escolar contribuem, sobremaneira, para o fracasso escolar tais como renda per capita, desigualdades sociais econômicas e culturais.

Aliado à análise dos indicadores estatísticos é fundamental apreender a lógica de funcionamento e gestão das políticas, dos sistemas e das unidades escolares destacando-se, nesse processo, o projeto pedagógico, a dinâmica de avaliação e os processos de participação e sua relação com a melhoria das condições objetivas e, conseqüentemente, das ações em prol do sucesso escolar dos estudantes. Nessa ótica, mais importante do que identificar os indicadores educacionais, em sua aparência imediata, é analisá-los à luz das condições culturais, econômicas e sociais e sua relação e/ou articulação com as políticas educacionais, programas e ações implementadas pelos sistemas de ensino.

Nesse sentido, as discussões e proposições frente às evidências de fracasso escolar implicam em considerar as diversas causas de sua produção como elementos analíticos importantes à proposição de alternativas políticas e pedagógicas. Ou seja, pensar alternativas pedagógicas para a superação do fracasso escolar deve envolver a compreensão dos processos de regulação, gestão e financiamento da escola e dos processos a ela inerentes. Nessa perspectiva, passa pela discussão dos processos de autonomia da escola, dos processos formativos e da dinâmica curricular, da otimização do tempo, da garantia de participação aos diversos segmentos, da garantia de formação, profissionalização docente, entre outros.

Um dos parâmetros para se discutir a questão do fracasso escolar no Brasil são os dados sobre fluxo, que consideram a repetência, a evasão, o abandono e a distorção idade-série. Partindo desses parâmetros e articulando-o às ações e programas de formação é fundamental identificar os processos pedagógicos, sociais e culturais que contribuem para a naturalização do fracasso escolar. Nessa perspectiva, a discussão sobre as formas de acesso e permanência com sucesso escolar articula-se à discussão sobre o papel social da educação e dimensões a serem asseguradas visando a garantia da qualidade social de processo formativo, bem como, a articulação da escola a dinâmica social vigente.

Uma análise dos indicadores do SAEB de 2003 já permite alguns dados reveladores dos processos de exclusão vivenciados nas escolas brasileiras na medida em que estes apontam que 24.8% dos alunos do ensino fundamental são reprovados, sendo 13.3% na 1ª a 4ª séries e 11.5% na 5ª a 8ª. Assim, a cultura da reprovação tem sido internalizada no sistema educativo, tanto por alunos quanto por professores. Outro dado relevante refere-se às taxas de abandono que nas quatro primeiras séries é de 7,5% e nas séries finais do ensino fundamental atinge os 12%. Analisar esses indicadores objetivando deslindar que condições e processos, internos e externos, favorecem a manutenção desses índices de abandono é tarefa complexa para aqueles que buscam alternativas conseqüentes para a superação do fracasso escolar. A distorção idade série, é outro dado alarmante, atingindo o patamar de 36.2% e de 44.7% na 1ª a 4ªséries e na 5ª a 8ª respectivamente, No ensino médio essa situação se agrava, pois 9.5% são reprovados, 17% abandonam a escola antes de concluir e 51.8% dos alunos do ultimo ano do ensino médio estão acima da idade adequada para a série. A busca de ações planejadas objetivando a melhoria dos processos ensino-aprendizagem certamente teria impacto nos indicadores educacionais. O estabelecimento de processos de formação mais amplos que considerem a clientela real das unidades escolares, bem como a identificação dos pontos de estrangulamento dos sistemas, parece ser um caminho complexo a ser percorrido. Nessa direção, o Brasil vem adotando, no plano do governo federal, alguns balizamentos às suas políticas.

Quadro – 3: Dados sobre reprovação, o abandono e distorção idade-série

	Reprovação	Abandono	Distorção Idade-Série	
1ª a 4ª - EF	13,3%	7,5%	4ª EF	36,2%
5ª a 8ª - EF	11,5%	12%	8ª EF	44,7%
1ª a 3ª - EM	9,5%	17%	3ª EM	51,8%

Fonte: SAEB/2003 – MEC-INEP

Além do aspecto quantitativo destacado na tabela anterior há que se observar ainda o baixo desempenho dos alunos do ensino fundamental em relação ao desenvolvimento de habilidades esperadas ao final dos ciclos de escolarização. Este aspecto indica que o processo ensino-aprendizagem, bem como as condições em que ele se efetiva, podem comprometer a garantia de dinâmicas formativas direcionadas para a qualidade.

Conforme já sinalizado, o nível de aprendizagem dos alunos da educação básica – e, conseqüentemente, a qualidade de ensino nas escolas do País –, é aferida pelo Ministério da Educação através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Esse sistema utiliza uma escala de pontuação única que descreve habilidades e competências desenvolvidas pelos alunos na 4ª e na 8ª séries do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio, em Língua Portuguesa e Matemática. Em Língua Portuguesa, a pontuação vai de 0 a 375 pontos e, em Matemática, de 0 a 425 pontos. Os alunos são classificados segundo sua pontuação em quatro estágios de desempenho: muito crítico, crítico, intermediário e adequado.

A avaliação do SAEB realizada em 2003 mostra que 55% das crianças que freqüentavam a 4ª série do ensino fundamental têm uma competência de leitura abaixo de um nível considerado apropriado e apresentam dificuldade em ler textos simples, curtos e escritos na ordem direta. O quadro abaixo demonstra o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa nas redes pública e particular de ensino. A média de desempenho dos estudantes de 4ª série foi de 169 pontos. A média mínima satisfatória para quatro anos de escolarização é de 200 pontos, patamar que compreende a leitura de textos de diferentes gêneros, como histórias em quadrinhos, narrativas simples, textos informativos e textos poéticos. Esses indicadores retratam a necessidade de desenvolvimento de ações e programas articulados direcionados a melhoria do processo ensino-aprendizagem, das condições objetivas das escolas e, certamente, da melhoria dos processos de formação (inicial e continuada) dos professores.

Quadro -4: Desempenho dos alunos no SAEB/2003 -Língua Portuguesa

Estágio	4ª Série			8ª Série - EF			3º Ano – EM		
	Geral	Público	Privado	Geral	Público	Privado	Geral	Público	Privado
Muito Crítico	18,7%	20,7%	2,7%	4,8%	5,3%	1,2%	3,9%	4,4%	1,2%
Crítico	36,7%	39,1%	16,9%	22,0%	24,3%	5,6%	34,7%	39,9%	9,5%
Intermediário	39,7%	37,4%	58,8%	63,8%	64,8%	57,3%	55,2%	53,4%	63,9%
Adequado	4,8%	2,8%	21,6%	9,3%	5,7%	35,8%	6,2%	2,3%	25,4%

Fonte: MEC/Inep/Daeb.

Uma grande parte dos estudantes matriculados na 4ª série se encontra nos níveis intermediário e crítico. Esses dados ratificam a necessidade de busca de alternativas visando contribuir com a melhoria dos processos ensino-aprendizagem visando o desenvolvimento de habilidades de leitura apropriadas a esse nível de ensino.

Ao final do ensino fundamental, 8ª série, os alunos apresentam uma melhoria significativa no desempenho em língua portuguesa na medida em que 63,8% apresentam-se em estágio intermediário e 9,3% em estágio adequado, o que requer, nesse caso, a busca de otimização dos processos formativos.

Ao final do ensino médio, o desempenho dos alunos se concentra no estágio intermediário (55,2%) tendo, ainda, forte incidência no estágio crítico (39,9%). Outro indicador importante refere-se à diferença entre os dados quanto ao desempenho dos alunos da escola pública e da escola privada. Vários fatores contribuem para esse quadro destacando, dentre outros, os valores agregados que dispõem os alunos ao ingressarem na escola, as condições objetivas para o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem na escola e em casa, a participação dos pais na escola, a otimização do tempo. É fundamental destacar, ainda, que o setor privado no Brasil é bastante heterogêneo e que, em muitos casos, não apresenta logística organizacional adequada.

Quadro-5: Desempenho dos alunos no SAEB/2003 Matemática

Estágio	4ª Série			8ª Série – EF			3º Ano – EM		
	Geral	Público	Privado	Geral	Público	Privado	Geral	Público	Privado
Muito Crítico	11,5%	12,7%	1,8%	7,3%	8,1%	1,2%	6,5%	7,5%	1,4%
Crítico	40,1%	43,4%	13,1%	49,8%	54,6%	14,8%	62,3%	70,1%	24,7%
Intermediário	41,9%	40,3%	55,5%	39,7%	36,4%	63,3%	24,3%	21,0%	40,7%
Adequado	6,4%	3,6%	29,6%	3,3%	0,8%	20,7%	6,9%	1,4%	33,2%

Fonte: MEC/Inep/Daeb.

Quanto ao desempenho em matemática, grande parte das crianças brasileiras não consolidaram plenamente os algoritmos da soma, da subtração, da multiplicação e da divisão. A média nacional foi de 177 pontos, quando o padrão mínimo de aprendizagem de conteúdos e consolidação de habilidades satisfatórias para quatro anos de escolarização seria de 200 pontos. A pontuação mínima indicaria que os alunos são capazes de estabelecer relações entre medidas de tempo; identificar a troca de moedas com pequenas quantias de dinheiro; decompor um número natural em suas ordens; calcular o resultado de subtrações mais complexas; efetuar multiplicações com números de dois algarismos e divisões exatas por números de um algarismo; e resolver problemas simples, utilizando dados de gráficos ou tabelas.

Do total de estudantes avaliados na 4ª série mais de 40% estão no estágio crítico. São alunos que desenvolveram habilidades que os caracterizariam como estudantes capazes de resolver problemas do cotidiano que não apresentem grande complexidade. O baixo aprendizado nas séries iniciais do ensino fundamental compromete o desempenho dos alunos nas séries posteriores, conforme evidenciam os resultados do SAEB para a 8ª série para a área de Matemática, onde 57% dos alunos apresentaram desempenho de aprendizagem nos estágios crítico e muito crítico.

Pensar projetos governamentais que combatam essa realidade requer que seja analisada as causas que contribuem para tal processo e o encaminhamento de alternativas que considerem a importância de melhoria dos processos ensino-aprendizagem. Assim, uma vez apreendido o cenário macro-estrutural e escolar compete aos governantes empreender ações políticas efetivas na busca da solução dessa problemática.

O compromisso com uma educação de qualidade social requer ações que otimizem o processo formativo, que contribuam para a melhoria do fluxo escolar, ou seja, há a necessidade de envidar esforços no sentido de romper com a cultura da reprovação, evasão e repetência. Um dos pilares da melhoria do processo ensino-aprendizagem passa por políticas articuladas a garantia de processos de formação e políticas de valorização dos professores e com a superação da lógica político-pedagógica que contribui para a evasão, abandono e reprovação escolar.

Os dados do SAEB revelam que a baixa qualidade do ensino tem como consequência problemas graves de fluxo – evasão, abandono e reprovação –, que afetam a aprendizagem dos alunos. Assim, alunos que nunca foram reprovados alcançaram

médias superiores nos processos avaliativos do que aqueles que foram reprovados apenas uma vez. Essa diferença aumenta a medida em que o estudante é reprovado ou abandona a escola por mais de uma vez.

O atraso escolar, consequência da reprovação e do abandono, figura como um dos fatores do baixo desempenho. Alunos na idade correspondente à série que estão cursando obtiveram média de 183 pontos na avaliação, e aqueles que tinham um ano de defasagem na relação idade/série, 18 pontos a menos na escala. Os dados indicam que a reprovação e o abandono devem estar entre as principais preocupações dos gestores educacionais, pelo impacto que têm na auto-estima do estudante e no seu aproveitamento escolar (MEC/SEB, 2005).

O acesso também é uma importante questão que influencia a qualidade da aprendizagem do aluno. Nessa direção, os dados do SAEB/INEP revelam que os alunos que freqüentam a pré-escola apresentam maiores médias de proficiência na avaliação. Esses indicadores ratificam a visão que indica a importância da educação pré-escolar no sucesso do aluno no ensino fundamental. Neste contexto, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação vem desenvolvendo ações objetivando garantir a ampliação do ensino obrigatório (ensino fundamental) de oito para nove anos, bem como, estabelecendo políticas efetivas que contribuam com a expansão da educação infantil.

Os dados sobre acesso a educação brasileira demonstram que existe uma distorção entre os três níveis de ensino que compõem a educação básica, quais sejam, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Aliado a um amplo atendimento no ensino fundamental (94,3% das crianças de 07 a 14 anos) os indicadores revelam que apenas 36,5%<sup>6</sup> das crianças têm acesso à educação infantil e apenas 33,3% dos jovens com idade entre 15 e 17 anos têm acesso ao ensino médio.

Entre as crianças na faixa etária de 0 a 6 anos que estão fora das instituições educacionais, a maioria absoluta são oriundas dos segmentos menos favorecidos da sociedade o que revela que o não acesso à escolarização tem uma forte ligação com as desigualdades sociais do País. Essa situação tem fortes implicações no processo de fracasso escolar, requerendo o estabelecimento de políticas sociais mais amplas que transcendem as possibilidades da escola. Ou seja, a superação do fracasso escolar passa pelo enfrentamento de questões estruturais, oriundas da desigualdade social por meio da concentração de renda e questões político pedagógicas.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2000, existem no Brasil aproximadamente um milhão e meio de crianças de 7 a 14 anos sem matrícula e/ou evadidas das escolas o que representa que 5,5% da população brasileira, nessa faixa etária. Essa exclusão não se traduz apenas no acesso, pois alguns alunos que conseguem ter acesso ao processo de escolarização tem a sua permanência no sistema comprometida por fatores diversos, tais como: desigualdades sócio-econômicas, raciais, regionais e de localização. Os estudantes da zona rural encontram grandes obstáculos ao seu processo formativo que vão desde o deslocamento, por meio de transporte escolar, até as questões culturais mais amplas. Nesse cenário, situa-se também o caso dos alunos portadores de necessidades educativas especiais que vem sendo gradativamente incluídos na educação básica regular.

A diferença entre os alunos da zona rural e urbana que permanecem no sistema educacional é notória. Atualmente 26,5% da população rural de mais de 10 anos tem menos de um ano de estudo, enquanto em zonas urbanas esse percentual é de 10,2%.

---

<sup>6</sup> Dados referentes à educação infantil são oriundos da PNAD/2003, e referentes ao ensino fundamental ensino e médio têm como fonte o MEC/INEP e IBGE/2000.

Da população rural 55,5% têm menos de quatro anos de estudo contra 25,9% da população da zona urbana, enquanto que, 88,1% e 60,6% da zona rural e urbana respectivamente têm menos de oito anos de escolaridade.

Segundo dados do MEC (MEC/SEB, 2005) há uma grande associação entre vulnerabilidade econômica e social e o baixo desempenho dos alunos o que interfere, sobremaneira, nos indicadores de aprovação e conclusão dos níveis de ensino, bem como, nas taxas de abandono. Outro dado relevante refere-se à reprodução da desigualdade social no interior das escolas na medida em que a "grande maioria das crianças e jovens com baixo rendimento escolar é pobre, mora em estados desfavorecidos economicamente e frequenta as escolas menos equipadas e com professores menos preparados". (MEC/SEB, 2005). Ou seja, pensar alternativas para a superação do fracasso escolar implica no estabelecimento de políticas sociais articuladas que se direcionem para a melhoria das condições de vida da população, bem como, a implementação de políticas educacionais voltadas para a melhoria dos equipamentos educacionais públicos, para suas formas de gestão e organização e, ainda, pelo estabelecimento de uma sólida política de formação e valorização dos professores.

O nível de rendimento familiar é apontado pelo IBGE (2005) como um dos fatores que exercem forte interferência na escolarização. Os dados revelam que, com exceção do grupo em idade escolar obrigatória (7 a 14 anos), a taxa de escolarização influenciou os demais grupos etários - educação infantil (0 a 6 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos).

Um outro dado relevante refere-se à relação entre o fracasso escolar, evidenciado por meio do baixo desempenho ou evasão/repetência, e as condições sócio-econômicas. Tal dinâmica pode ser constatada nos dados do SAEB (2003) que indicam que os estudantes do ensino médio que tiveram desempenho muito crítico estão, em sua maioria, matriculados no ensino noturno, em escolas públicas. São alunos trabalhadores que por uma questão de sobrevivência conciliam trabalho e estudo, e a maioria apresenta idade superior à considerada adequada para a série que cursam.

O perfil dos estudantes que obtiveram os melhores resultados nos processos avaliativos é quase o oposto. A maioria estuda na rede privada de ensino, frequenta aulas no período diurno, dedicam seu tempo somente ao estudo, pois não precisam trabalhar e mais de 80% dos estudantes, não apresentam distorção na relação idade-série. São alunos que têm mães com um nível maior de escolaridade, mais de 75% delas cursaram no mínimo o ensino médio. Esses indicadores revelam como essas variáveis interferem no processo ensino-aprendizagem. Portanto, pensar políticas que venham a se contrapor ao fracasso escolar implica em considerar essas variáveis nos processos de avaliação e, sobretudo, nos processos de proposição e implementação de políticas.

As desigualdades regionais se colocam como importante questão a ser tratada no âmbito das políticas voltadas para a superação do fracasso escolar. O caso brasileiro é marcado por forte desigualdade entre as cinco regiões. Nesse cenário, as regiões que historicamente apresentam níveis mais elevados de pobreza são aquelas que também obtêm os piores resultados nos processos de avaliação<sup>7</sup>.

Aliado ao analfabetismo, que atinge 16,2 milhões de pessoas entre a população de 15 anos e mais, encontram-se cerca de 33 milhões de jovens e adultos que possuem menos de quatro anos de estudos, e 65,9 milhões de jovens que não concluíram o ensino fundamental. Nos últimos anos, ocorreu um crescimento significativo do número de

---

<sup>7</sup> No Nordeste, por exemplo, a soma dos estágios muito crítico e crítico, em leitura, totaliza 71% das crianças da 4ª série, já na região Sul, elas compreendem 47% e, no Sudeste, 44%. Em Matemática, o Nordeste tem 69% dos estudantes nesses mesmos estágios, o Sul tem 41% e o Sudeste, 39%.

jovens e adultos matriculados no ensino fundamental, avançando de 3.770.230 estudantes, em 2000, para 6.968.531 estudantes em 2003, o que certamente resulta de políticas adotadas com o objetivo de sanear essa distorção que deve ser intensificada buscando assegurar a articulação entre as políticas de acesso e de permanência.

No que diz respeito à Educação Especial, apesar dos avanços alcançados, com 118 mil novas matrículas nos últimos dois anos, é necessário ressaltar as desigualdades nas condições de acesso. Dados do INEP/MEC/2004 mostram que 36% das pessoas com deficiência, de até 17 anos de idade, estão fora da escola.

Ressalte-se ainda a desigualdade nas políticas de acesso e de permanência de alunos negros em relação aos brancos no sistema de ensino nacional. Tal desigualdade é expressa nas possibilidades de ingresso e, sobretudo, nos indicadores de exclusão prematura da escola. Dados do SAEB (2003) indicam que a participação dos estudantes negros é de 11% na 4ª série do ensino fundamental e 8% no último ano do ensino médio, enquanto os brancos, que somam 39% dos alunos ao final do primeiro ciclo do fundamental, totalizam 48% no 3º ano do ensino médio.

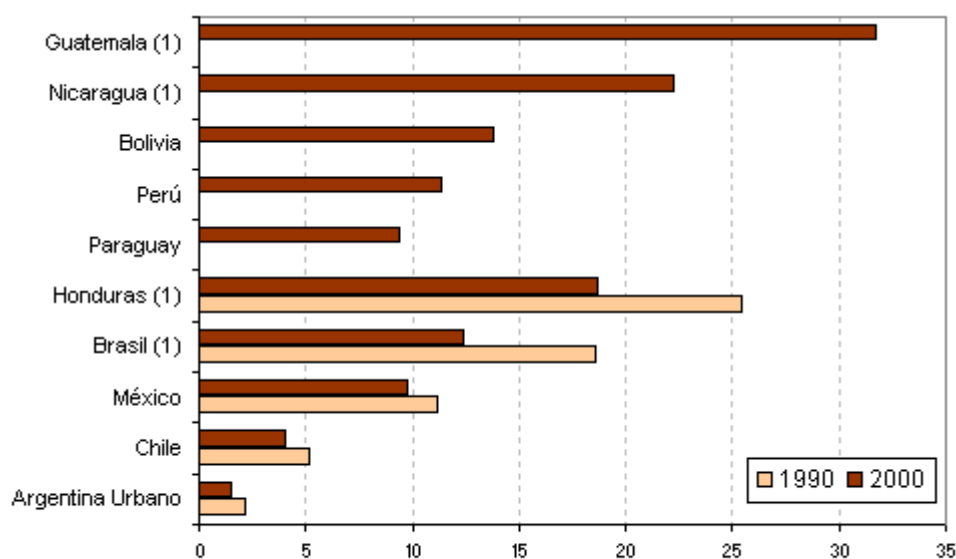
Em que pese os dados demonstrarem que a taxa de escolarização entre os pretos e pardos vem subindo e que entre os anos 1993 e 2003, a taxa de analfabetismo de pretos e pardos (32%) caiu mais que a dos brancos (29%), o quantitativo de analfabetos pretos e pardos (16,9%) é mais que o dobro da dos brancos (7,1%)

Os dados do IBGE revelam que no início da década de 1990, as taxas de analfabetismo funcional eram de 26,8% para brancos; 49,2% para pretos e 47,1% para pardos. Em 2003 essas taxas chegaram a 18,4% para brancos; 32,1% para pretos e 32,5% para pardos. Os dados do IBGE revelam ainda, que no período de 1993 a 2003, a população brasileira de 10 anos ou mais teve ampliou em 1.4 pontos percentuais a média de anos de estudo, passando de 5,0 para 6,4. Nesse ano, contudo, a média de anos de estudo de brancos foi de 7,3 anos; de pretos de 5,6 e de pardos, 5,4 anos (IBGE, 2005).

Nessa óptica, o estabelecimento de políticas e ações concretas para enfrentar o fracasso escolar implica em considerar esse processo e, desse modo, estabelecer programas direcionados às especificidades regionais e que, articulado a outras políticas públicas, possam propiciar condições que contribua efetivamente para a construção de uma sociedade mais justa. Ou seja, a superação do fracasso escolar envolve questões pedagógicas e políticas públicas mais amplas.

O fracasso escolar se coloca, no entanto, como um dos limites à melhoria dos indicadores educacionais não só no Brasil, mas também em toda região da América Latina. Neste contexto, o analfabetismo, a distorção idade / série, a evasão e a repetência contribuem substantivamente para a naturalização dos processos de exclusão e marginalidade social. Aliado à redução das taxas de analfabetismo na América Latina os sistemas de ensino têm buscado otimizar o ingresso na educação básica. Nesse cenário, é oportuno situar que o analfabetismo é ainda uma realidade a ser enfrentada na região.

Gráfico -1: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais. 1990-2000



(1) Datos correspondientes al año 2001 / Fuente: Base de Datos del SITEAL

Os dados acima revelam que apesar de o Brasil se situar entre os cinco países com o mais alto índice de analfabetismo na América Latina, especialmente entre a população entre com mais de 15 anos, o País vem desenvolvendo um considerável esforço no sentido de minorar esse problema. Nessa direção, políticas vêm sendo desenvolvidas pelo Ministério da Educação, consoante ao atendimento das metas do Plano Nacional de Educação, visando a erradicação do analfabetismo. Entre estas políticas destacam-se o Programa Brasil Alfabetizado.

Tabela-1: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por área geográfica 1990 – 2000

Países	1990			2000		
	Urbana	Rural	Brecha Rur/Urb (1)	Urbana	Rural	Brecha Rur/Urb (1)
Argentina	2,2	-	-	1,5	-	-
Bolivia	-	-	-	6,3	29,0	4,6
Brasil	13,1	36,0	2,8	9,5	28,7	3,0
Chile	3,3	13,6	4,1	2,6	12,2	4,7
Guatemala	-	-	-	16,5	43,0	2,6
Honduras	12,8	35,2	2,8	10,3	27,2	2,6
México	7,0	24,1	3,4	5,9	22,4	3,8
Nicaragua	-	-	-	13,5	35,9	2,7
Paraguay	-	-	-	5,6	14,7	2,6
Perú	-	-	-	5,1	25,3	5,0

Fuente: Base de Datos del SITEAL

(1) Las brechas fueron calculadas como cocientes entre las tasas rurales y las urbanas.

(-) Dato no disponible

Outro dado a ser considerado nas análises sobre os indicadores educacionais brasileiros refere-se à grande disparidade entre as áreas urbanas e rurais, o que enseja o

estabelecimento de políticas que considerem a especificidade das ações e das gestões voltadas para a superação do analfabetismo, especialmente, na zona rural.

**Tabela-2: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por área geográfica e sexo 1990 – 2000**

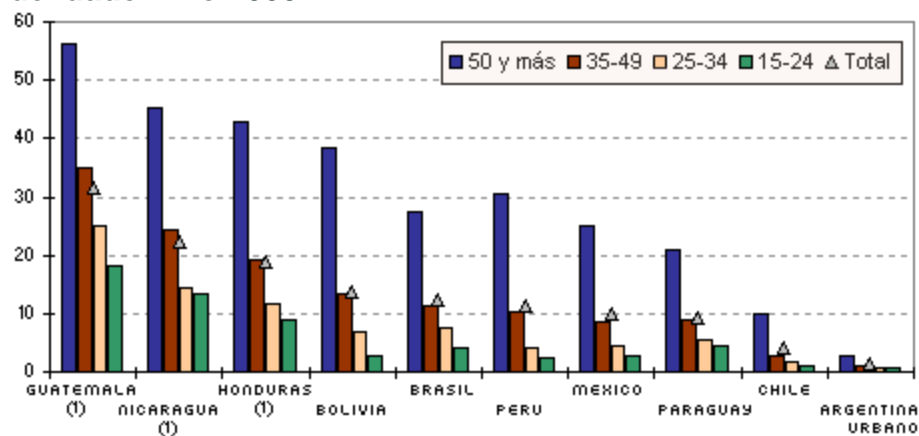
Países	Urbana			Rural			Total del país		
	Hombre	Mujer	Brecha Muj/Hom	Hombre	Mujer	Brecha Muj/Hom	Hombre	Mujer	Brecha Muj/Hom
Argentina	1,4	1,6	1,1	-	-	-	1,4	1,6	1,1
Bolivia	2,5	9,6	3,8	16,6	41,2	2,5	7,4	19,6	2,6
Brasil	8,9	9,9	1,1	30,3	27	0,9	12,4	12,3	0,9
Chile	2,4	2,9	1,2	12,1	12,3	1,0	3,9	4,1	1,0
Guatemala	9,9	22	2,2	31,7	53,7	1,7	22,8	39,8	1,7
Honduras	9,1	11,2	1,2	26,9	27,5	1,0	18,4	19,0	1,0
México	4,6	7,1	1,5	18,8	25,8	1,4	8,0	11,4	1,4
Nicaragua	12,4	14,5	1,2	35,6	36,3	1,0	22,0	22,3	1,0
Paraguay	3,8	7,1	1,8	12,3	17,5	1,4	7,7	11,1	1,4
Perú	2,2	7,8	3,5	13,9	36,7	2,6	5,9	16,6	2,8

Fuente: Base de Datos del SITEAL

(1) Las brechas fueron calculadas como cocientes entre las tasas femeninas y las masculinas. .  
(-) Dato no disponible

As taxas de analfabetismo por área geográfica no Brasil apresentam intensa disparidade, ao mesmo tempo em que apresentam condições de igualdade de gênero.

**Gráfico –2: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais segundo grupo de idade. Ano 2000**



As taxas de analfabetismo por grupo de idade no Brasil indicam uma concentração significativa na população com 50 anos ou mais, ao mesmo tempo, em que apresenta, em conformidade com os indicadores da região, baixa incidência de analfabetismo entre a os jovens de 15 a 24 anos. É oportuno destacar que essa situação resulta de políticas de alfabetização no País fortemente focalizadas para a população economicamente ativa.

## **2.2 Políticas e estratégias do Ministério da Educação no combate ao fracasso escolar**

Visando romper com a desigualdade social, bem como com os mecanismos internos à escola que concorrem para o fracasso escolar, o Ministério da Educação (MEC) vem desenvolvendo ações no sentido de implementação de políticas amplas que contribuam para a melhoria dos processos de organização e gestão da educação básica, bem como pela adequação das condições de infra-estrutura das unidades escolares e pelo fortalecimento de mecanismos de participação da comunidade local e escolar e, ainda pela proposição de políticas de formação, valorização e profissionalização docente por meio da articulação entre formação inicial e formação continuada.

O Ministério da Educação, nos dois últimos anos, adotou como estratégia de suas políticas a busca da articulação entre os mecanismos de estímulo ao aumento da escolaridade com ênfase na melhoria da qualidade de ensino, buscando, entre outras, a adoção de uma política de valorização e de formação permanente dos profissionais da educação objetivando, desse modo, a disseminação da educação como prática social voltada para um processo de mudança no Brasil.

A Secretaria da Educação Básica, órgão do Ministério responsável pela implementação de diferentes políticas para os ensinos infantil, fundamental e médio, em parceria com as secretarias estaduais e municipais, tem buscado construir, por meio de assistência técnica e financeira, um padrão de referência da educação básica pautada pela qualidade social. Nessa direção, tem enfatizado políticas comprometidas com concepções filosóficas e político-pedagógicas que valorizam o professor e buscam promover a aprendizagem efetiva dos alunos. Essas políticas, segundo documento da SEB (2005), consideram que a melhoria do processo de ensino-aprendizagem requer ações e programas atinados à natureza do trabalho pedagógico que deve assegurar nos processos formativos (inicial e continuado) o domínio de saberes específicos das diversas áreas do conhecimento, bem como, os conhecimentos relativos às metodologias e a compreensão dos processos de planejamento, organização curricular, avaliação e gestão da educação escolar. Nesse cenário, enfatizam também a necessária autonomia e democratização das unidades escolares.

Nesse processo, a democratização das unidades escolares, articulado à implementação de melhorias no processo ensino-aprendizagem deve considerar o importante papel desenvolvido pelo profissional educação. Por essa razão, uma política voltada para a mudança nos processos educativos não pode secundarizar o professor e suas condições de trabalho, o que significa estabelecer políticas que tenham por norte a garantia de um salário digno, de novos incentivos à carreira docente e, ao mesmo tempo, a busca de uma permanente melhoria no processo de qualificação e, portanto, no desempenho profissional. Ora, a escola que pretende constituir um espaço de inclusão necessita ter profissionais qualificados, preparados para orientar, por meio de suas competências e habilidades humanas, o processo formativo do aluno.

Para o MEC a garantia da inclusão no processo educativo se consolida com uma escola de qualidade, espaço onde todos tenham acesso ao mundo letrado, aos bens culturais, ao desenvolvimento tecnológico e à cidadania. O maior desafio dessa escola é garantir condições para que o aluno possa aprender.

Nessa direção, as políticas do MEC buscam estabelecer condições que favoreçam uma maior articulação entre os diferentes níveis e modalidades educacionais, ao enfatizar a necessária sintonia entre as políticas de gestão e de organização da educação básica. Questões como a garantia do financiamento público para a educação básica, ampliação do ensino fundamental, otimização e ampliação da oferta da educação infantil e do ensino

médio, fortalecimento dos conselhos escolares, devem se efetivar articulados às políticas de formação e valorização dos profissionais da educação.

Para a implementação dessas políticas, o MEC trabalha sempre em regime de colaboração com os estados e municípios, a quem compete a coordenação das ações educativas por meio dos seus sistemas de ensino. Nesse processo de organização descentralizada da educação nacional compete a Secretaria da Educação Básica, cuja abrangência de atuação contempla ações voltadas para a educação infantil, fundamental e média, a responsabilidade pela formulação de políticas e a articulação com os entes federados visando a otimização das políticas de acesso e de permanência na educação básica. Nesse sentido, desenvolve programas e ações voltadas para a superação do fracasso escolar. Esses programas se desenvolvem em articulação com demais secretarias do MEC e com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

### **2.3 Políticas e programas implementados pelo governo federal: inclusão e qualidade da educação básica**

Segundo o Ministério da Educação (MEC/SEB, 2005) o governo federal vem investindo na educação básica, tendo a qualidade como parâmetro de suas diretrizes, metas e ações e conferindo a essa qualidade uma dimensão sócio-histórica e, portanto, inclusiva. Nesse sentido, o Ministério assume o compromisso com a qualidade social da educação, o que implica assegurar-lhe eficiência, eficácia e efetividade social, de modo a contribuir com a melhoria da aprendizagem dos educandos e, desse modo, com a melhoria das condições de vida e de formação da população.

Nesse sentido, o MEC entende que o combate ao fracasso escolar exige medidas não só no campo do ingresso e da permanência, mas requer também ações que possam reverter a situação de baixa qualidade da aprendizagem na educação básica, o que pressupõe, por um lado, identificar os condicionantes do problema e, por outro, refletir sobre a construção de estratégias de mudança do quadro. Nesse cenário, é fundamental que os processos avaliativos se dêem de forma que a realidade possa ser conhecida e as ações estabelecidas sejam cunhadas nessa realidade. O conceito de qualidade, nessa perspectiva não pode ser reduzido a rendimento nem tomado como verdade pronta e acabada.

Assim a qualidade almejada para a educação básica que norteia esse documento é a *qualidade social que tem* no humanismo sua base fundamental para construção coletiva de representações, valores e atitudes no processo de socialização e formação integral do educando. Uma educação com qualidade social é caracterizada por um conjunto de fatores intra e extra-escolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar.

É nessa perspectiva e com o intuito de melhorar a qualidade da educação brasileira que o governo vem desenvolvendo, por meio das secretarias do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, um conjunto de projetos e ações que visam a melhoria da qualidade educacional, em regime de colaboração com as redes de ensino em âmbito estadual e municipal. Esses projetos abrangem diversas áreas e aspectos que contribuem direta e indiretamente para formação do aluno e dos professores.

Os recursos são provenientes, dentre outras fontes, do salário-educação e destinam-se ao ensino fundamental, incluindo a educação infantil (creche e pré-escola), educação de jovens e adultos, educação especial, áreas remanescentes de quilombos e educação indígena. Destinam-se, ainda, a programas como Aceleração da Aprendizagem, Paz nas

Escolas, Transporte e Saúde do Escolar e outros que visam à inclusão educacional. Há, ainda, o atendimento ao ensino médio, por meio de outras fontes de recurso. A aplicação dos recursos é direcionada à qualificação de docentes; aquisição e impressão de material didático-pedagógico de alta qualidade; aquisição de equipamentos e adaptação de escolas com classes de ensino especial.

A seguir serão apresentadas algumas políticas, programas e ações desenvolvidas pelo Governo federal visando melhorar o processo ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, contrapor-se a lógica política do fracasso escolar nos diferentes níveis de modalidades da educação básica.

### **2.3.1 Programas de fortalecimento a participação na gestão educacional: conselhos escolares, conselhos municipais de educação e Fundescola**

#### **a) Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares**

Esse programa tem por objetivo contribuir com a discussão sobre a importância da criação de conselhos escolares nas instituições e visa, ainda, ao fortalecimento dos conselhos existentes. Os conselhos escolares se configuram, historicamente, como espaços de participação de professores, funcionários, pais, alunos, diretores e comunidade nas unidades escolares e, desse modo, em alguns casos, se constituem em espaços coletivos de deliberação assumindo, desse modo, o papel de órgão co-responsável pela gestão administrativa e pedagógica das escolas.

Esse programa cumpre, portanto, importante papel ao contribuir com os processos de democratização da gestão nas escolas públicas e, dessa forma, oportunizar decisões coletivas sobre os processos e problemas relativos ao fracasso e sucesso escolar dos estudantes.

#### **b) Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**

Um outro programa em implantação no Brasil é o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Esses conselhos municipais são considerados como fundamentais na construção da gestão democrática nos sistemas de ensino como também no processo de consolidação da autonomia dos municípios na gestão das políticas educacionais. Nesse sentido, esse programa tem como metas a criação de novos conselhos, a integração dos conselhos já existentes e a formação de pelo menos dois conselheiros por município. A implementação de conselhos municipais em um país em que os processos educativos são descentralizados e com a indicação de prioridades de ação para os diferentes entes federados constitui importante mecanismo para o estabelecimento de políticas que considerem as diretrizes nacionais e, ao mesmo tempo, as peculiaridades dos municípios brasileiros e das unidades escolares a estes vinculadas.

#### **c) FUNDESCOLA**

O Fundo de Desenvolvimento da Escola-Fundescola é um dos espaços de desenvolvimento de programas do Ministério da Educação (SEB/MEC) em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse programa tem por objetivo promover um conjunto de ações voltadas para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nestas regiões.

O Fundescola, por meio de processos formativos e de apoio à gestão educacional tem como meta a busca da eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público, ao focalizar o ensino-aprendizagem e as práticas de gestão das escolas e secretarias de educação. As estratégias do programa são desenvolvidas no sentido de aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais, visando a melhoria das condições de ensino. Este programa, na busca de se articular efetivamente às políticas para o ensino fundamental, vem sendo reestruturado.

### **2.3.2 Programas de apoio à saúde e alimentação escolar**

#### **a) Programas de saúde e alimentação escolar**

A qualidade da aprendizagem passa, dentre outros, pelas boas condições de saúde e alimentação do alunado. Nessa ótica, o governo brasileiro tem dois programas que visam minorar os problemas enfrentados pelos alunos das escolas públicas do País, quais sejam: o Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Essas políticas, em que pese seu caráter compensatório, têm contribuído para a permanência dos estudantes nas unidades escolares públicas e, desse modo, contribuem indiretamente para a redução do fracasso escolar.

#### **Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE**

O PNSE foi criado em 1984 e, na sua atual concepção, concede aos municípios apoio financeiro, em caráter suplementar, para a realização de consultas oftalmológicas, aquisição e distribuição de óculos para os alunos com problemas visuais matriculados na 1ª série do ensino fundamental público das redes municipais e estaduais.

Seu objetivo é a identificação e a correção precoces de problemas visuais que possam comprometer o processo de aprendizagem, visando à diminuição dos índices de repetência e evasão escolar. Segundo dados da Organização Mundial de Saúde - OMS, 10% dos alunos da 1ª série do ensino fundamental público apresentam deficiências visuais, necessitando de medidas corretivas. O programa atende os municípios que apresentam o maior número de alunos triados em exames de acuidade visual, sendo um por estado.

#### **O Programa Nacional de Alimentação Escolar—Pnae**

Já o Programa Nacional de Alimentação Escolar, iniciado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

### **2.3.3 .Programas Nacionais de Transporte Escolar**

O Brasil é um país de dimensões continentais e, desse modo, apresenta realidades diversas no campo educativo. A carência de escolas, sobretudo das séries finais do ensino fundamental e no ensino médio é uma realidade, sobretudo, no meio rural. Isso tem requerido dos alunos residentes nessas áreas o deslocamento para escolas no meio

urbano. Visando contribuir com os municípios na locomoção desses alunos o Governo Federal dispõe de dois programas voltados ao transporte dos estudantes: o *Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)* e o *Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)*.

O *programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)* objetiva contribuir financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais para a aquisição de veículos automotores, destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais. As modificações feitas no PNTE em 2004 direcionaram o repasse das verbas do programa apenas às organizações não-governamentais sem fins lucrativos que mantivessem escolas especializadas de ensino fundamental, atendendo alunos com necessidades educacionais especiais.

O *Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)* criado em junho de 2004, tem como objetivo garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

O Pnate consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, tendo como base o quantitativo de alunos transportados e informados no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) relativo ao ano anterior ao do atendimento.

A política de transporte escolar no País é uma das iniciativas que tem contribuído para propiciar condições para o acesso às unidades escolares e, desse modo, possibilitado o acesso à escola, sobretudo, dos alunos da zona rural.

### **2.3.4 – Programas de apoio à melhoria do acesso e permanência aos diversos níveis e modalidades da educação básica**

#### **a) Programa de apoio à educação infantil: seminários nacionais e a consolidação de diretrizes**

A Secretaria de Educação Básica do MEC vem envidando esforços no sentido de estabelecer diretrizes políticas e pedagógicas para a educação infantil. Tal perspectiva vem se desenvolvendo por meio do envolvimento de Estados e Municípios no delineamento destas políticas para essa etapa da educação básica. Para tanto, encontros regionais foram programados buscando alcançar todos os dirigentes educacionais dos 5.561 municípios do País. A expectativa é de que essas diretrizes possam contribuir para a definição de parâmetros de qualidade para educação infantil, bem como, para a elaboração de padrões de infra-estrutura para a construção e adequação de espaços para o atendimento à criança de 0 a 6 anos. Entende-se que a garantia da educação infantil, com qualidade, é um importante passo na melhoria dos processos ensino-aprendizagens posteriores a essa etapa de formação.

## **b. Programa de apoio a política de ampliação do Ensino Fundamental para 9 Anos**

A política de ampliação do ensino fundamental para 9 anos tem por finalidade assegurar a todas as crianças um tempo maior de escolarização no ensino fundamental, e desse modo, propiciar melhores oportunidades de aprendizagem visando a redução dos indicadores de insucesso escolar.

Tendo como referência os princípios de democratização do acesso, garantia de permanência e melhoria da qualidade social da educação o referido projeto visa assegurar a participação efetiva das Secretarias de Educação no encaminhamento nacional desta política de ampliação do ensino fundamental.

## **c) Projeto de Regularização do Fluxo Escolar**

Na perspectiva de oferecer apoio técnico-pedagógico aos sistemas na implantação de programas de regularização do fluxo escolar a SEB vem desenvolvendo ações e discussões visando disseminar e otimizar alternativas pedagógicas adotadas pelos municípios que sejam exitosas na correção do fluxo escolar. Ao rediscutir os parâmetros de avaliação, e encaminhar dinâmicas e alternativas pedagógicas o projeto visa reduzir os altos índices de distorção idade-série presentes na educação básica no País.

## **d) Alfabetização de adultos: Programa Brasil Alfabetizado**

O programa Brasil Alfabetizado foi criado no ano de 2003 pelo governo federal com o objetivo de erradicar o analfabetismo no país. O programa é coordenado pelo Ministério da Educação e atua por meio de convênios com instituições alfabetizadoras de jovens e adultos, responsáveis pela capacitação dos alfabetizadores, inscrição dos alfabetizandos e organização de todo o processo de alfabetização. O papel do MEC nesse programa é o de viabilizar, por meio do repasse de recursos e por meio de assessoria técnica, as condições para que as instituições possam desenvolver a tarefa de ensinar a ler e escrever, além de acompanhar e avaliar as ações dos conveniados. Considerando os indicadores nacionais de analfabetismo, o programa tem como público alvo as pessoas com 15 anos ou mais que ainda não tiveram a oportunidade de aprender a ler e escrever.

A mudança no repasse verbas implementada em 2004 vem possibilitando a efetivação de políticas por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios que, ao apresentarem propostas para execução de ações de formação de alfabetizadores e de alfabetização de jovens e adultos, se constituem nos principais interlocutores do Ministério da Educação.

## **e) Programa de apoio a educação de jovens e adultos: Fazenda Escola**

O Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - Fazendo Escola (antigo Recomeço) destina-se ao cidadão que não teve a oportunidade de acesso ou permanência no ensino fundamental na idade escolar própria (dos sete aos 14 anos).

Com o Fazendo Escola, o governo busca atender ao direito, assegurado pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de acesso e continuidade do ensino fundamental regular a todos os brasileiros.

O programa é desenvolvido pelo Ministério da Educação em conjunto com os governos estaduais e municipais, por meio da transferência, em caráter suplementar, de recursos administrados pelo FNDE.

#### **f) Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio**

O Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) tem por objetivos melhorar a qualidade e a eficiência desse nível, expandir sua cobertura e garantir maior equidade social. Para isso tem como metas apoiar e implementar a reforma curricular e estrutural, assegurando a formação continuada de docentes e de gestores de escolas deste nível de ensino; equipar, progressivamente, as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e equipamentos para recepção da TV Escola; implementar estratégias alternativas de atendimento; criar 1,6 milhão de novas vagas; e melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais dos estados e do Distrito Federal. Este programa conta com financiamento envolvendo a União, as unidades da federação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Para alcançar seus objetivos, o Promed está estruturado em dois subprogramas. O subprograma de Projetos de Investimento das Unidades Federadas (subprograma A) tem por objetivo assegurar aos estados e ao Distrito Federal recursos para a implantação da reforma, melhoria da qualidade e expansão da oferta de ensino médio em suas redes públicas. Para tanto, foi elaborado pelos estados e pelo Distrito Federal um plano contendo um diagnóstico sobre a situação do ensino médio em seus territórios, bem como o delineamento de políticas e estratégias de curto e de médio prazos para esse nível de ensino.

O subprograma A é composto de oito eixos: desenvolvimento curricular; racionalização e expansão da rede escolar; valorização dos profissionais da educação; projetos juvenis; descentralização e autonomia da escola; implementação de redes alternativas de atendimento; fortalecimento institucional das secretarias estaduais de Educação; e plano de disseminação e difusão.

Já o subprograma de Políticas e Programas Nacionais (subprograma B) destina-se a garantir condições para que a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) cumpra com o seu papel de impulsionadora e coordenadora nacional do ensino médio, contribuindo para a melhoria e a expansão do atendimento ,nesse nível de ensino,, no País.

O subprograma B está organizado em quatro componentes: formulação de políticas para o ensino médio; operacionalização de políticas; monitoramento e avaliação das políticas e do programa; e comunicação social. A formulação de políticas envolve ações voltadas para a gestão escolar e de sistemas, desenvolvimento curricular, formas alternativas de atendimento, formação inicial e continuada de professores e gestores, novas tecnologias educacionais, elaboração de ensino médio regular a distância etc.

Os projetos de investimento são avaliados tendo por norte a clareza da proposta, a coerência dos objetivos às políticas para o ensino médio em consonância com a legislação em vigor, especialmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20/12/1996), o Plano Nacional de Educação e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) que estabelecem padrões básicos de atendimento e expansão progressiva do ensino médio.

#### **g) O Projeto de Manutenção do Ensino Médio – PMEM**

O Projeto de Manutenção do Ensino Médio (PMEM), criado em março de 2004, consiste no repasse de recursos às secretarias estaduais de Educação para atendimento às escolas públicas estaduais de ensino médio situadas em municípios atingidos por desastre natural.

Esses recursos destinam-se à aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material didático e de consumo necessários ao funcionamento da escola; e desenvolvimento de atividades educacionais. Trata-se de programa que visa garantir recursos para a manutenção de condições adequadas ao processo ensino aprendizagem e, desse modo, contribuir com a permanência de alunos nas escolas mesmo em situações de desastres naturais.

### **2.3.5 Programa Nacional do Livro Didático –PNLD**

O Programa Nacional do Livro Didático foi criado com a finalidade de prover aos estudantes das escolas públicas das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal obras didáticas, paradidáticas e dicionários. Este programa tem por objetivo o cumprimento do preceito constitucional de assegurar adequadas condições de aprendizagem para o aluno do ensino fundamental, por meio da oferta gratuita do livro didático.

Essa política está atualmente consubstanciada em dois programas, o PNLD e o PNLEM - Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio. O PNLD distribui gratuitamente obras didáticas para todos os alunos das oito séries da rede pública de ensino fundamental e a partir de 2003, foram incluídas as escolas de educação especial públicas e as instituições privadas definidas pelo censo escolar como comunitárias e filantrópicas.

Implantado em 2004, o PLNEM prevê a distribuição de livros didáticos para os alunos do ensino médio público de todo o País. Inicialmente, o programa irá atender, de forma experimental, 1,3 milhão de alunos da primeira série do ensino médio de 5.392 escolas das regiões Norte e Nordeste, que receberão, até o início de 2005, 2,7 milhões de livros das disciplinas de português e de matemática. A meta é universalizar a distribuição de livros didáticos de português e matemática para o ensino médio a partir de 2006.

Considerando as condições objetivas da maioria da população brasileira estes programas contribuem no sentido de otimizar o processo formativo ao propiciar aos estudantes acesso a livros didáticos no ensino fundamental e médio.

### **2.3.6 Programa Nacional Biblioteca da Escola –PNBE**

O Programa Nacional Biblioteca da Escola, desenvolvido pelo Ministério da Educação, tem como objetivo incentivar a prática da leitura e o acesso à cultura para alunos, professores e a comunidade em geral. O programa consiste na aquisição e distribuição de livros de literatura brasileira e estrangeira, de obras de referência e outros materiais de apoio, como atlas, enciclopédias, globos e mapas.

O PNBE distribui livros a beneficiários diferentes, mediante seis ações de incentivo à leitura: Literatura em minha casa – 4ª série (distribuído para uso pessoal e propriedade do aluno); Literatura em minha casa – 8ª série (distribuído para uso pessoal e propriedade do aluno); Palavra da Gente – Educação de jovens e adultos (distribuído para uso pessoal e propriedade do aluno); Biblioteca Escolar (distribuído para a biblioteca da escola e uso da comunidade escolar); Biblioteca do Professor (distribuído para uso

peçoal e de propriedade do professor) e Casa da Leitura (distribuído para uso de toda a comunidade do município).

### **2.3.7 O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste no repasse anual de recursos às escolas públicas do ensino fundamental estaduais, municipais e do Distrito Federal e às do ensino especial mantidas por organizações não-governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Os recursos são destinados à aquisição de material permanente e de consumo necessários ao funcionamento da escola; à manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; à capacitação e ao aperfeiçoamento de profissionais da educação; à avaliação de aprendizagem; à implementação de projeto pedagógico; e ao desenvolvimento de atividades educacionais.

O repasse dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é feito anualmente pelo FNDE às contas bancárias das unidades executoras. Cabe às unidades executoras das escolas utilizarem os recursos, de acordo com as decisões dos órgãos colegiados da escola.

Os recursos podem ser utilizados para as seguintes finalidades: aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais.

O valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental ou na educação especial estabelecido no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. O programa visa, desse modo, contribuir com os processos de progressiva autonomia da escola possibilitando, entre outras, que a própria unidade escolar estabeleça suas prioridades no que concerne à aquisição de material, conservação da escola e formação continuada de professores, entre outros.

### **2.2.8 Política de Educação Preventiva**

#### **a) Projeto 1: Projeto Saúde e Prevenção**

Objetiva desenvolver uma política na área de saúde e prevenção na escola, junto aos sistemas de ensino, na perspectiva de um trabalho pedagógico dinâmico, contextualizado, que atenda às necessidades sociais, tendo por referência a educação preventiva, especialmente no que se refere à Aids e às doenças sexualmente transmissíveis. O referido projeto conta como parceiros com o Ministério da Saúde/PNAIDS, UNESCO e Sistemas de Ensino estaduais e municipais.

A contribuição do Ministério da Educação é garantir que a disponibilização de preservativos às escolas seja desencadeada como estratégia da cultura de prevenção, essencialmente associada à:

- a) inserção da proposta no projeto político-pedagógico da escola, após ampla participação da comunidade escolar;
- b) formação de professores;
- c) produção e reprodução de material instrucional para a formação docente;
- d) sensibilização dos adolescentes e jovens para questões relativas aos direitos humanos, sexualidade e prevenção de DST/ Aids, drogas e violência.

## **b) Projeto 2: Apoio Técnico-Pedagógico às Unidades de Internação**

Esse projeto visa oferecer apoio técnico-pedagógico aos professores em exercício nas 267 unidades de internação. Existem no Brasil cerca de 10 mil adolescentes internos em instituições de privação de liberdade, assim distribuídos:

- a) 90% são adolescentes do sexo masculino com idade entre 16 e 18 anos;
- b) 76% pertencem à raça negra;
- c) 51% não trabalham e vivem com a família;
- d) 81% praticaram delito e quase 50% desses adolescentes não concluíram o ensino fundamental;
- e) de modo geral, usuários de drogas, perfazendo um percentual de 85%, dos quais 67,1% consomem maconha, 31,3%, cocaína/crack e 32,4%, álcool.
- f) 99% das unidades oferecem o ensino fundamental e 63% o ensino médio.

A implementação de ações de apoio técnico e pedagógico visa a contribuir com a melhoria do processo ensino-aprendizagem nessas unidades, bem como buscar alternativas para a inadequação da escola às especificidades dessa população, para a pouca articulação com as demais atividades desenvolvidas nas Unidades, para a insuficiência de salas para desenvolvimento das atividades escolares, para a falta de professores e para a qualificação profissional incompatível para atuação junto a esse público.

Nesse sentido, o MEC na parceria proposta pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República assumiu a tarefa de investir, junto aos Sistemas Estaduais de Educação, na formação de professores; na profissionalização dos jovens, com o apoio da Secretaria de Educação Tecnológica; bem como na melhoria das condições físicas para o desenvolvimento das atividades escolares.

Esses dois projetos, guardadas as suas especificidades, visam contribuir para uma política de inclusão educacional e, ao mesmo tempo, propiciar espaços de formação, discussão e de prevenção.

## **3. Programas, projetos e ações de formação continuada de professores no Brasil: uma alternativa visando a superação do fracasso escolar**

As discussões feitas e os dados apresentados nesse documento retratam a situação da educação básica no Brasil. Mas retratam também as políticas, os projetos, os programas e as ações que o governo vem desenvolvendo buscando a melhoria do sistemas educacionais e, conseqüentemente, dos processos educativos. A superação do fracasso escolar apresenta-se como condição fundamental da garantia da melhoria da qualidade do ensino. Reverter essa situação implica na adoção de várias políticas, programas e ações articuladas. No caso brasileiro, a partir de 2003, um esforço adicional vem sendo efetivado visando priorizar os processos de formação e de profissionalização docente na medida em que se entende que estes atores são fundamentais na reversão do quadro atual de fracasso escolar da educação pública no País.

Nesse processo, entende-se que a oferta de uma formação inicial e continuada de qualidade para os professores, melhores condições salariais e de trabalho são medidas urgentes e necessárias no combate ao fracasso escolar no Brasil. Isso significa que a profissionalização deve ser considerada a partir não somente da formação técnica dos professores, mas também das condições de trabalho e de vida dos mesmos. Dados da pesquisa “As reformas educacionais nos países do Cone Sul” desenvolvida pelos sindicatos dos professores dos países que a compõem revelam a precarização do trabalho docente nesses países. Segundo o relatório síntese da pesquisa, em alguns

deles existem “uma série de indicadores da ausência de uma autêntica política de profissionalização, dentre os quais destacam: o aumento desproporcional das horas de trabalho em sala de aula, as remunerações cada vez mais baixas e a perigosa confusão entre os conceitos de formação, capacitação, aperfeiçoamento e atualização<sup>8</sup>”.

Salientar a importância que adquire os professores na melhoria da qualidade da educação, não significa, no entanto torná-los os responsáveis pela implementação dos projetos que visem essa melhoria, nem tampouco culpabilizá-los pelo fracasso das reformas implementadas. Tal perspectiva implica em garantir condições para a progressiva melhoria das condições de trabalho e de formação e, conseqüentemente, de melhoria nos processos educativos que devem se efetivar em escolas com infraestrutura adequada à clientela.

Segundo os dados do censo escolar de 2003, o Brasil conta atualmente com cerca de 2,5 milhões de funções docentes na educação básica. Dentre esses profissionais é possível encontrar um grande número de professores em determinadas regiões, sobretudo nas zonas rurais, exercendo a função docente sem a habilitação requerida por lei. A formação mínima exigida pela LDB 9.394/96 de acordo com o art. 62 é o ensino médio, modalidade normal para atuar na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. No entanto, as políticas oficiais têm enfatizado a importância de que essa formação se dê em nível superior nos cursos de licenciatura.

O quadro que segue traz um panorama geral da formação docente no País demonstrando o esforço que se faz necessário para otimizar os processos de formação inicial em nível superior e a garantia da formação continuada. Esses dados revelam que a educação básica no Brasil ainda conta com altos percentuais de professores com a formação mínima e, em alguns casos, essa formação fica abaixo do mínimo estabelecido por lei, tendo em vista que 32.5% dos profissionais que atuam nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio ainda não têm formação em nível superior.

Quadro-6: Situação de formação dos professores da educação básica

Nível			Situação de formação dos professores		
			Funções Docentes	Nível de formação em %	
				Médio	Superior
Educação Básica	Educação infantil	Creche	345.341	66,7	28,3
		Pré-escola			
	Ensino Fundamental	Séries iniciais	811.112	62,1	36,1
		Séries finais	823.485	22,7	77,1
Educação Média		488.376	9,8	90,2	

Fonte: INEP – Censo Escolar/2003

Os dados revelam ainda que cerca de 5% dos professores em exercício na educação infantil não concluíram o nível médio e dentre os que concluíram cerca de 6% não possuem habilitação de magistério, assim como entre os formados em nível superior 5%

<sup>8</sup> Documento síntese cujo título é “As reformas educacionais nos países do Cone Sul: Alguns resultados e conclusões de uma pesquisa intersindical” desenvolvido pelos sindicatos dos profissionais da educação do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai e coordenada pelo Laboratório de Políticas Públicas (LPP) no Rio de Janeiro e Buenos Aires.

não têm licenciatura. Em que pese os dados revelarem que 90% dos professores do ensino médio têm formação em nível superior, dados do INEP demonstram que há carência de 250.000 professores para as disciplinas de Física, Química, Biologia e Matemática.

Como demonstra o quadro a seguir, na zona rural a questão da formação dos professores é ainda mais precária o que enseja o estabelecimento de políticas voltadas a esse público alvo.

Quadro-7: Situação de formação dos professores da educação básica na zona rural

Nível		Formação dos professores da zona rural			
		Funções Docentes	Nível de formação em %		
			Médio	Superior	
Ensino fundamental	Séries iniciais	216.936	82,9	8,8	
	Séries finais	85850	56,8	42,4	
Educação Média		9712	21,8	78,0	

Fonte: INEP – Censo Escolar/2003

No Brasil compete aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio dos seus respectivos sistemas de ensino, assegurar a aprovação de estatutos e planos de carreira do magistério público e, de acordo com a LDB (art.67), compete aos sistemas de ensino promover a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado; piso salarial profissional, progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, ou na avaliação do desempenho, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluídos na carga de trabalho e condições adequadas de trabalho.

Os planos de carreira do magistério público brasileiro apresentam algumas características comuns a despeito de serem objeto de definição e aprovação por parte dos poderes públicos estadual, do Distrito Federal e Municipal. Apresentam como exigência para ingresso a realização de concurso público considerando a titulação mínima de ensino médio (magistério) e preferencialmente a licenciatura plena (curso superior); estruturam as formas de provimento e de promoção dos docentes, plano de qualificação, entre outros.

Considerando essa lógica descentralizada compete à União, por meio do Ministério da Educação, envidar esforços para a coordenação da política nacional e para a aprovação de diretrizes que assegurem a implementação de planos de carreira para o magistério, a discussão e o estabelecimento de piso nacional, entre outros. As definições quanto às formas de ingresso e permanência, a política de alocação e transferência de docentes, a escala de salários, a política salarial e as promoções na carreira docente são prerrogativas dos Estados, Distrito Federal e Municípios observando os estatutos e planos de carreira do magistério público e os percentuais de recursos constitucionalmente vinculados e subvinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. É fundamental destacar a complexidade da situação docente por meio da análise da diversidade dos planos de carreira em andamento em Estados e Municípios ou pela ausência dos mesmos em alguns municípios.

Na direção de garantir padrões mínimos a todos os docentes da educação básica, vale ressaltar que várias ações governamentais foram implementadas no sentido de se garantir planos de ação nacionais voltados para a formação e profissionalização dos trabalhadores em educação, articulados aos processos de democratização da gestão escolar no País. Nesse sentido, ações e programas de assistência técnica e financeira vêm sendo efetivados buscando garantir que os planos de carreira estaduais e municipais contemplem as seguintes indicações:

- progressão na carreira baseada na titulação ou habilitação, ou seja, previsão de níveis de titulação média e superior e a progressão entre eles, estimulando a busca da licenciatura;
- progressão na carreira pautada na avaliação de desempenho e a melhoria da prática docente;
- tempo reservado a estudos, planejamento e avaliação da carga de trabalho – preparação de aulas e correção de tarefas (individual) e o coletivo, como reuniões pedagógicas, com pais de alunos, e cursos de capacitação que devem estar previstos na sua jornada semanal e ocupar parte das horas atividades;
- aperfeiçoamento profissional continuado - os profissionais de educação básica devem ter acesso a programas de formação continuada visando o seu aprimoramento profissional;
- valorização da profissão e da carreira do magistério pela recomposição do valor dos vencimentos salariais em vez da concessão de vantagens (gratificações e adicionais).

De maneira geral, os planos indicam, ainda que preliminarmente, mecanismos e processos voltados para a garantia da formação profissional inicial, das condições de trabalho, salário e carreira e da formação continuada, a serem atualizados e aperfeiçoados.

Os indicadores referentes à situação docente, no Brasil, historicamente a caracterizavam por insuficiente formação inicial, baixos salários, dupla jornada de trabalho, entre outros. As mudanças implementadas nas políticas e gestão da educação superior, por meio da diversificação e diferenciação institucional possibilitaram, entre outros, o aparecimento e a expansão de espaços de formação docente alterando, desse modo, as estatísticas referentes à oferta de formação inicial, sobretudo no setor privado, o que, no caso brasileiro, não significou efetivamente uma expansão do acesso com a garantia de qualidade social nesse nível de ensino.

Outra questão importante refere-se ao salário dos professores. Para o ano de 2003, em termos nacionais, o salário médio dos professores foi da ordem de R\$ 808,00 para os que lecionam na 4ª série do ensino fundamental, de R\$ 1.177,00 para os da 8ª série do ensino fundamental e de R\$ 1.396,00 para os docentes que trabalham com a 3ª série do ensino médio. É fundamental salientar que, no Brasil, não existe um piso salarial unificado para os professores o que tem resultado em disparidades salariais. Com relação às médias salariais regionais, no sudeste estão os melhores salários e, no nordeste e norte, os mais baixos, o que serve como um indicador de que mesmo com todo o esforço para diminuir as desigualdades regionais, elas ainda persistem no Brasil.

Nesse cenário, é fundamental ressaltar que a análise e avaliação desses indicadores e políticas vinculam-se, atualmente, ao constante repensar dos processos de formação e profissionalização docente na busca, sobretudo, de implementação de uma política nacional de formação, cujo eixo político-epistemológico considere: o conhecimento e a experiência acumulados pelos docentes; a articulação entre a formação e as outras dimensões do trabalho docente (salários, condições trabalhistas, aspectos organizacionais, etc); as reais condições do magistério (motivações, conhecimento,

tempo e recursos disponíveis); a articulação entre gestão administrativa, pedagógica e financeira, a relação entre conteúdos e métodos e, em igual medida, as necessidades e possibilidades dos sistemas de ensino. Esse processo formativo implica considerar os diferentes atores (União, Estados, Municípios, docentes) na implementação de uma política nacional de formação e profissionalização docente.

Depreende-se, desse cenário, que repensar a educação no Brasil implica considerar esses novos atores, os limites de intervenção da política educacional, o processo de descentralização e a compreensão do Estado, entendido, como expressão da correlação de forças compreendendo a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política o que remete à luta pela efetivação de uma política nacional que garanta uma formação inicial e contínua sólida. A tarefa alocada aos diferentes espaços formativos é o de responder às novas exigências econômico-político-histórico e culturais, redimensionando o seu papel diante da diversidade ético-cultural, dos desafios colocados pelo setor produtivo e da garantia de sua identidade institucional como espaço que não deve se restringir à formação de profissionais *stricto sensu*.

### **3.1. O MEC E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO, PROFISSIONALIZAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOCENTE**

A garantia de um padrão de qualidade social na formação de professores se coloca como política prioritária do Ministério da Educação o que, efetivamente, requer o redimensionamento da relação entre as instituições formadoras e os sistemas de ensino e secretarias de educação visando desenvolver projetos e propostas voltadas a garantia de padrão de qualidade a ser efetivado. A formação em nível superior, portanto, coloca-se como uma bandeira a ser implementada pela democratização do acesso, da permanência e da gestão desse nível de ensino como caminho fértil para a formação e a profissionalização. Considerando que a educação, como prática social, não se circunscreve apenas à escolarização, prática educativa institucionalizada, mas tem nessa o seu *locus* privilegiado, é fundamental que essas políticas sejam entendidas a partir de uma visão ampla de formação, de homem, cultura e sociedade. Por outro lado, tendo em vista os indicadores de titulação dos professores, é necessário garantir também processos formativos que garantam a conclusão do ensino médio, na modalidade magistério e, ainda, programas de formação continuada.

A discussão sobre a formação e profissionalização passa, portanto, pelo resgate das políticas concretas que incluam o questionamento e novos formatos aos atuais marcos de formação incorporando: 1) na formação inicial a superação da dicotomia entre a teoria e a prática e entre a formação pedagógica e a formação no campo de conhecimentos específicos; 2) na formação contínua e permanente a atividade docente como foco formativo. É fundamental, ainda, a garantia da melhoria das condições de trabalho (salário, plano de carreira, política de capacitação, avaliação) compatíveis com as exigências que se delineiam no novo cenário sócio, político, econômico e cultural.

Sendo uma das principais bases institucionais da política de valorização do professor, em 2005 o MEC estabeleceu as diretrizes para o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores tendo como meta garantir o acesso a processos de formação continuada ajustada às necessidades, desenvolver a ciência e as tecnologias aplicadas à educação e promover critérios de carreira docente que valorizem o professor.

O Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores, aliado ao estímulo a políticas e programas que visem fortalecer a formação inicial de qualidade, é uma das principais bases institucionais da política de valorização do profissional docente. Sua meta é garantir a todos os professores o acesso a processos de formação inicial e continuada.

Nesse contexto, o poder público federal, por meio do Ministério da Educação, em sintonia com Estados, Municípios, Distrito Federal e sociedade civil vêm desenvolvendo ações de fortalecimento de um projeto nacional de formação e de apoio à melhoria das condições dos docentes. É importante situar que, aliado à continuidade e redesenho de alguns projetos sobre a formação docente que vinham sendo desenvolvidos a partir da década de 1990, outros projetos vêm sendo implementados. A busca do estabelecimento de uma política nacional de formação e profissionalização tem se pautado, portanto, em processos de avaliação e proposição de projetos e experiências de formação visando garantir uma sólida formação teórica nos conteúdos pedagógicos e específicos aos profissionais da educação básica, sem descurar de uma ampla formação cultural, do domínio das tecnologias da informação e comunicação. A seguir vamos apresentar alguns desses projetos/experiências de formação que sinalizam para a otimização das políticas de formação e profissionalização docente:

### **3.1.1 - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica**

Institucionalmente, a rede é formada por Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, criados por meio de parcerias com universidades. O MEC selecionou e está garantindo atualmente o funcionamento de 19 centros, em 14 estados, em 5 áreas de formação. Esses centros, articulados entre si, estão incumbidos da produção de materiais e metodologias para a efetivação de projetos de formação continuada de professores da educação básica em parcerias com Estados e Municípios. Independentemente da localização geográfica, os sistemas de ensino poderão solicitar programas de formação em todas as áreas, recorrendo a qualquer um dos Centros. A referida rede apoiará a estruturação e/ou a consolidação de centros de apoio à produção e disseminação de materiais didáticos e, ainda, a promoção de cursos presenciais, semipresenciais e de formação a distância.

São objetivos da rede (MEC/SEB, 2004): institucionalizar o atendimento da demanda de formação continuada; desenvolver uma concepção de sistema de formação em que a autonomia se construa pela colaboração e a flexibilidade encontre seus contornos na articulação e na interação; contribuir com a qualificação da ação docente no sentido de garantir uma aprendizagem efetiva e uma escola de qualidade para todos; contribuir com o desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional dos docentes; desencadear uma dinâmica de interação entre os saberes pedagógicos produzidos pelos Centros, no desenvolvimento da formação docente, e pelos professores dos sistemas de ensino, em sua prática docente; subsidiar a reflexão permanente na e sobre a prática docente, com o exercício da crítica do sentido e da gênese da sociedade, da cultura, da educação e do conhecimento e o aprofundamento da articulação entre os componentes curriculares e a realidade sócio-histórica e, ainda, institucional e fortalecer o trabalho coletivo como meio de reflexão teoria e construção da prática pedagógica.

A rede constitui, portanto, um esforço político de articulação dos processos formativos envolvendo os seguintes atores institucionais: o MEC, os sistemas de ensino estaduais e municipais e as universidades públicas e comunitárias.

### 3.1.2 Programa de Formação de Professores em Exercício - Proformação

O Ministério da Educação vem desenvolvendo o Proformação, um curso de nível médio em Magistério, na modalidade de educação a distância, destinado a professores que não possuem formação mínima exigida<sup>9</sup> e que atuam nas quatro séries iniciais do ensino fundamental e classes de alfabetização das redes públicas estaduais e municipais. O Programa<sup>10</sup> consiste num completo sistema de educação a distância que combina auto-aprendizagem e prática de sala-de-aula, complementados por encontros quinzenais e serviço de apoio à aprendizagem. O material didático foi elaborado por uma equipe de professores de universidades brasileiras, com notório conhecimento nas áreas curriculares. A equipe multidisciplinar contou com empresas especializadas em design instrucional e produção de vídeos. Foram implantadas e equipadas Agências Formadoras, de modo a descentralizar o atendimento, mantendo a qualidade do curso.

O Proformação dispõe de um sistema de informação (SIP) para coletar e analisar dados sobre desempenho dos estudantes, bem como para monitorar todas as fases do programa, permitindo aperfeiçoamentos e correção de rumos por parte dos gestores. Além disso, são feitas avaliações externas para determinar os resultados na sala-de-aula e o impacto na vida dos professores-cursistas, escolas e comunidades.

A articulação entre União, Estados e Municípios – formalizada por meio de um Acordo de Participação – logrou construir um sistema ao mesmo tempo descentralizado e articulado possibilitando a otimização dos recursos públicos alocados ao programa.

Os resultados positivos do Proformação tornaram-no uma referência de qualidade em educação a distância e em formação de professores, tanto no País como no exterior. A equipe técnica do programa tem participado de diversas missões em países africanos de língua portuguesa e outros com problemas equivalentes no que diz respeito à titulação de professores.

### 3.1.3 Proinfantil

Esse programa refere-se à formação de professores em nível médio a distância, na modalidade Normal, com habilitação em educação infantil e duração de dois anos. O

---

<sup>9</sup> Os professores devem ter, obrigatoriamente, formação em nível superior para lecionar nos quatro últimos anos do ensino fundamental e no ensino médio. A atuação na educação infantil e nos quatro primeiros anos do ensino fundamental pode ser exercida por profissionais com formação de nível médio (magistério).

<sup>10</sup> O Proformação desenvolve-se em 3.200 horas, divididas em quatro módulos semestrais de 800 horas cada, distribuídas ao longo de 20 semanas. Cada módulo começa no período de férias, com uma fase presencial de aulas e oficinas (76h), e prossegue com o desenvolvimento de oito unidades – uma a cada duas semanas – com 12 horas de estudo individual; encontros quinzenais (sábados alternados) de 8 horas; 20 horas de prática em sala de aula; 2 horas de produção do Memorial e 20h de reforço presencial, antes das provas bimestrais. O curso também inclui 48 horas referentes ao Projeto de Trabalho e 32 horas de língua estrangeira. Os materiais didáticos do Proformação incluem 32 Guias de Estudo, com seus respectivos Cadernos de Verificação da Aprendizagem, e vídeos. Livros e apostilas de apoio aos gestores e tutores também foram produzidos. Os professores-cursistas são acompanhados por tutores, em uma relação média de 12-15 alunos por tutor, de modo a permitir um atendimento personalizado e constante. Os tutores, em sua maioria, são professores que atuam em escolas de formação para o magistério e contam com a orientação e apoio pedagógico de professores formadores - especialistas nas diferentes áreas curriculares. Foi implantado um serviço de comunicação que permite o fluxo de informações entre tutores e cursistas. O currículo é organizado em seis áreas temáticas, incluindo a base dos conteúdos trabalhados nas escolas de ensino médio para a formação docente. Apresenta, ainda, quatro Eixos Integradores - espaços de interdisciplinaridade que harmonizam todas as áreas de estudo. A esse núcleo comum, acrescentam-se os Projetos de Trabalho e a Língua Estrangeira, que são definidos pelos Estados. Os Projetos de Trabalho são norteados por temas regionais ou de interesse local, como cultura, história, meio ambiente, saúde, etc.

programa direciona-se aos professores em exercício na educação infantil, que atuam em creches e pré-escolas da rede pública, conveniadas, filantrópicas e comunitárias, e que não possuem a formação exigida pela legislação. O programa tem como principal objetivo elevar o nível de conhecimento e aprimorar a prática pedagógica dos docentes que atuam nesse segmento da educação básica e contribuir para a qualidade social das instituições de educação infantil.

#### **3.1.4 Pró-Licenciatura**

É um programa de formação de professores oferecido a profissionais que exerçam função docente de 5ª a 8ª série do ensino fundamental e no ensino médio que ainda não tenham a formação exigida (licenciatura). Trata-se de programa direcionado a suprir carências em áreas de formação que apresentem deficit de professores. Até meados de 2007, o MEC deverá arcar com os custos da formação oferecida por universidades parceiras de todas as regiões do País.

#### **3.1.5 Pro-Ifem**

O Programa Nacional de Incentivo à Formação Continuada de Professores de Ensino Médio (Pro-Ifem) destina-se à formação continuada de professores em exercício em escolas públicas de ensino médio estaduais e do Distrito Federal. Instituições selecionadas pelo Pro-Ifem promovem a formação, contemplando as áreas do conhecimento presentes no currículo do ensino médio, utilizando para isso recursos do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED).

#### **3.1.6 Programa Universidade para Todos**

O Programa Universidade para Todos, implantado em 2005, prevê a ocupação de vagas ociosas em universidades privadas por estudantes que freqüentaram o ensino médio na rede pública, com renda familiar de até um salário mínimo per capita, e por professores da educação básica sem curso superior.

#### **3.1.7 Pró-letramento : Mobilização pela qualidade da educação**

Inserido no escopo de abrangência da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, o MEC pretende, de forma emergencial, fomentar ações de atualização de professores com ênfase em procedimentos pedagógicos para o desenvolvimento das habilidades de leitura/escrita e matemática, habilidades que tendem a incidir fortemente sobre as demais aprendizagens dos alunos.

Assim, a SEB/MEC busca, no curto prazo, estabelecer ações de mobilização envolvendo as escolas, os sistemas de ensino e a sociedade em geral para melhoria dos processos ensino-aprendizagem na primeira etapa do ensino fundamental concentrando as ações de formação nas áreas de alfabetização/linguagem e conhecimento matemático.

As ações deste programa serão desenvolvidas na modalidade a distância, com a utilização de recursos como material impresso, software, vídeos, CDs, de forma a alcançar os professores em escala nacional e de forma simultânea. Inicialmente, o programa dará prioridade à formação de professores em estados e regiões cujos indicadores do SAEB estejam abaixo do considerado adequado e, ao longo de quatro anos, a meta é atingir a totalidade dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental.

Este processo formativo deverá abranger os conteúdos e a ação pedagógica na sala de aula e, ainda, a compreensão da lógica de gestão e de organização da instituição escolar visando uma educação de qualidade que se efetive por meio da participação dos diversos segmentos que compõem a comunidade local e escolar.

O projeto prevê a incorporação dos Núcleos de Tecnologia Educacional (NTEs) do Proinfo e das Agências Formadoras do Proformação (AGFs) como pólos de implementação. Esses pólos estarão conectados em rede e equipados com a TV Escola para permitir que os participantes explorem o potencial das tecnologias e descubram os benefícios de uma prática pedagógica que integra variados recursos didáticos e tecnológicos possíveis.

### **3.1.8 Programa Universidade Século XXI**

Realizado no âmbito da Secretaria de Educação a Distância (SEED), fomenta a oferta de cursos superiores de graduação a distância, para a formação de professores em Matemática, Física, Química, Biologia e Pedagogia, tendo em vista suprir a carência de docentes dessas áreas na rede pública. Para essa formação, o MEC selecionou os 20 melhores projetos apresentados pelas universidades responsáveis pela implementação do programa.

### **3.1.9 Programa de Consolidação das Licenciaturas – ProDocência**

Esse programa foi elaborado a partir de um amplo processo de discussão desencadeado pelo Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras (ForGRAD), tem como pressuposto básico a elevação da qualidade da formação de professores no país, favorecendo a integração entre educação superior e educação básica por meio da dinamização dos cursos de formação de professores/licenciaturas e da articulação da formação inicial com a formação continuada.

O ProDocência, busca oportunizar projetos inovadores no âmbito dos conteúdos pedagógicos e metodológicos da formação de professores, da atualização e da flexibilização dos currículos das licenciaturas, e da implementação das novas diretrizes curriculares, estimulando, pela dinamização e a elevação da qualidade da graduação, o acesso e a permanência dos alunos em diferentes cursos de licenciaturas de instituições de ensino superior.

Em parceria com as instituições de ensino superior e as secretarias estaduais e municipais de educação, o programa articula formação inicial e formação continuada, e busca promover a reestruturação das licenciaturas, a integração curricular entre a formação acadêmica e a formação profissional, a colaboração entre pesquisadores, universitários e professores de escolas públicas, e ainda a participação do estudante de licenciatura em ações de exercício profissional e de formação cidadã.

**3.1.10 TV Escola:** canal de TV via satélite que apresenta programas educativos aos professores, estudantes do ensino fundamental e médio e às comunidades escolares. Funciona ininterruptamente por 14 horas diárias, e serve, ainda, à formação continuada dos docentes e como apoio didático para o desenvolvimento pedagógico das aulas.

**3.1.11 Programa de Apoio à Educação Especial (PROESP):** o programa visa à formação de professores/pesquisadores para viabilizar a inclusão escolar e social de todos os alunos com necessidades educacionais especiais. Apóia 10 instituições de ensino superior que desenvolvem projetos de pós-graduação para a educação especial.

**3.1.12 Educação no campo:** programas de formação de educadores, com proposta pedagógica e curricular adequada às necessidades do campo. Esses programas estimulam a ampla participação das comunidades agrárias no direcionamento das atividades de gestão e no controle social da qualidade da educação;

**3.1.13 Educação indígena:** programas direcionados para a formação inicial e continuada de professores e para a elaboração e disseminação de material didático específico e adequado às peculiaridades culturais dos diferentes povos indígenas.

Como vimos, são vários os programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação voltados a qualificação e valorização docente envolvendo ações as mais diversas vinculadas aos diferentes níveis e modalidades da educação nacional.

A centralidade conferida a esses profissionais, articulada aos demais programas e políticas em andamento, busca consolidar no País condições de formação e de exercício profissionais que contribuam com a reestruturação das políticas e gestão da educação básica. Tal perspectiva tem por objetivo resgatar a participação ativa dos profissionais docentes, bem como seu envolvimento e compromisso com as demais políticas programas e ações do governo voltadas ao combate do fracasso escolar.

A rediscussão e o estabelecimento de novas diretrizes aos processos de formação, que na última década se pautaram por uma concepção hegemônica pragmática e prescritiva que desconsiderava os professores como atores do processo formativo, coloca-se como base para as políticas e estratégias atuais do governo brasileiro no sentido de superação do fracasso escolar. Nessa direção, os programas na área de formação passaram por alterações substantivas na concepção, nos formatos, na articulação com os professores e as universidades, entre outros aspectos.

No tocante a essas mudanças é fundamental destacar as seguintes diretrizes que balizam tal processo: a) a formação, inicial e continuada, deve se estruturar por uma sólida formação teórico-prática, que se complementa com saberes construídos na reflexão do cotidiano, ou seja, os processos formativos devem ter como referência a prática docente e o conhecimento teórico, por meio da articulação teoria e prática; b) a formação deve ser entendida como parte do exercício profissional, considerando as dimensões pessoais, a institucionalização do trabalho docente articulados à noção de experiência e de construção do conhecimento centrados em uma pedagogia interativa e dialógica; c) a formação continuada tem uma dimensão relacionada à complementação da formação inicial e à reelaboração teórico-crítica da prática cotidiana, ao longo de toda a carreira do professor; d) a formação do professor deve considerá-lo como sujeito, valorizando suas incursões teóricas, suas experiências profissionais e saberes da prática, permitindo que, no processo, ele se torne um investigador capaz de rever sua prática, atribuir-lhe novos significados e, desse modo, municiar-se de estratégias e dinâmicas pedagógicas que contribuam para a compreensão e enfrentamento às dificuldades com as quais se depara; e) a dinamização da formação pedagógica, bem como a sua integração no dia-a-dia da escola requer novas formas de organização e gestão das unidades escolares, bem como novas formas de articulação com os sistemas de ensino e com as instituições de formação dos professores e, ainda, e) uma política de formação implica o encaminhamento de ações efetivas no sentido de melhorar as condições de trabalho, bem como a estruturação do trabalho e da ação docente na escola.

As políticas, programas e ações apresentadas visando à formação e à valorização dos professores se assentam nessas novas diretrizes e buscam estabelecer um outro

patamar formativo que contribua efetivamente para a melhoria do processo ensino-aprendizagem e, desse modo, para o enfrentamento concreto da complexa situação do fracasso escolar no País.

### **Considerações finais:**

Ao longo do texto, ao apresentar a estrutura da educação básica no País, os indicadores sociais e educacionais, a concepção de fracasso escolar destacando as condições intra e extra-escolar que contribuem para a sua produção, situamos as políticas e os programas adotados como estratégias para o combate ao fracasso escolar.

Nesse sentido, é fundamental destacar que o Brasil vem desenvolvendo políticas e ações cuja lógica expressa uma vontade política de melhorar o cenário da educação brasileira nos diferentes níveis e modalidades educacionais. A melhoria dos indicadores educacionais articulada a uma compreensão mais ampla dos problemas e alternativas para a educação nacional, a rediscussão e implementação de ações coordenadas pelos diversos segmentos que efetivam a educação básica, a busca de novos formatos e processos pedagógicos e de gestão articulam-se ao esforço de repensar os processos de formação, profissionalização e valorização docente como medidas que se traduzem em alternativas eficazes, sob a ótica do Ministério da Educação, no combate ao fracasso escolar e, conseqüentemente, na busca de melhoria do processo ensino-aprendizagem dos estudantes dos diversos níveis e modalidades da educação básica no Brasil.

### **Referências Bibliográficas:**

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*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833. Col. 1.

BRASIL, MEC, SEB. PLANO DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: Diagnóstico e ações para elevar o nível de qualidade do ensino nas escolas brasileiras, Brasília, março de 2005.

\_\_\_\_\_. Educação Básica 2005: Ano da qualidade da Educação, Brasília 2005.

\_\_\_\_\_. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Brasília, 2005.

BRASIL, MEC/INEP. Democratizando as políticas e a gestão da educação brasileira: estrutura, financiamento, avaliação e formação de professores, Brasília, 2004.

BRASIL/MEC/INEP. Sinopse estatística da educação básica 2003 (Brasil, regiões e unidades da federação). Disponível em: <<http://cbasica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: abril. 2005

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2004, série Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 15, Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. SÍNTESE de indicadores sociais 2000, série Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 5, Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

CORRALES, Javier. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. PREAL, 1999.N.14

DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão democrática da escola: movimentos, tensões e desafios. In. SILVA, Aída M. & AGUIAR, Márcia A. S.(orgs.) Retratos da escola no Brasil. Brasília: CNTE, 2004.

\_\_\_\_\_ & PARO, Vitor H. Políticas públicas e educação básica. São Paulo: Xamã, 2001.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. PREAL, 1999. N.15.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes. PREAL-FLACSO, 2003.

PATO, Maria Helena S. A produção do fracasso escolar. São Paulo: T.A. Queiroz, 1996.

WINKLER, Donald R. & GERSHBERG, Alec I. Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina. PREAL, 2000.N.17

WOLFF, Laurence, SCHIEFELBEIN, Ernesto & SCHIEFELBEIN, Paulina. La educación primaria en América Latina. Chile: PREAL, S/data.N.24

Sites consultados:

[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

[www.sesu.gov.br](http://www.sesu.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org)