

**MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO**

## O desafio da qualidade

### **Introdução**

O governo federal estabeleceu metas e prazos para que a educação pública brasileira atinja os níveis de desempenho médio verificados nos países mais desenvolvidos. Até 2021 todas as escolas públicas de nível básico deverão atingir essas metas, e para isso foi lançado, em abril de 2007, um novo plano nacional de educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se de um desafio gigantesco, pois, segundo o próprio Ministério da Educação, apenas 62 das 200 mil escolas públicas do país possuem nível de qualidade compatível com o dos países desenvolvidos. Quais políticas e investimentos são necessários para alcançar esse nível? Como anda a situação da educação básica no país e o que pode ser feito para melhorá-la?

É fato que a sociedade brasileira valoriza cada vez mais a importância da educação como política pública indispensável para formar cidadãos competentes, promover equidade e aumentar a produtividade econômica do país. Algumas iniciativas recentes comprovam a preocupação e o compromisso

da sociedade com a educação pública. Em setembro de 2006, um grupo de organizações não-governamentais e fundações empresariais lançou o compromisso “Todos pela Educação”, também com metas a serem atingidas até 2022, ano em que o país completa 200 anos de independência.<sup>1</sup>

Melhorar a qualidade da educação básica é hoje o maior e mais importante desafio do país no campo das políticas sociais. É fundamental reconhecer a importância que a educação deve ter, mas também é preciso obter um diagnóstico claro das causas dos problemas a fim de traçar estratégias e políticas que possam melhorar o quadro atual. E qualquer solução passa por estratégias de longo prazo e políticas de Estado que não sofram descontinuidades com mudanças de governos.

Os números e a baixa qualidade da educação básica brasileira são bastante conhecidos e têm tido grande destaque nos meios de comunicação. No entanto, a qualidade da educação básica pública, sob a responsabilidade dos estados e municípios – que respondem por 90% do total da matrícula –, ainda não é considerada prioridade pela maioria dos pais de alunos, segundo diferentes pesquisas de opinião. Isso ocorre porque crianças e jovens têm mais oportunidades de escolarização do que tiveram seus pais no passado recente. É preciso, portanto, que os problemas da educação básica sejam mais bem compreendidos pelo conjunto da sociedade, de modo a viabilizar a construção de consensos e estratégias de longo prazo para promover as mudanças necessárias.

Na última década, depois de um avanço muito lento em relação aos outros países ou de “um atraso secular”, como assinala Moura Castro,<sup>2</sup> o Brasil conseguiu ampliar significativamente a cobertura em todos os níveis de ensino. Entre 1994 e 2005, a matrícula do ensino superior dobrou. O ensino médio cresceu a taxas chinesas, variando de 8% a 12% ao ano. O ensino fundamental obrigatório conseguiu finalmente garantir vagas para todas as crianças de sete a 14 anos. Embora o atraso escolar seja ainda elevado em relação à série que os alunos deveriam estar cursando, as taxas de repetência e de evasão escolar caíram consideravelmente até o final dos anos

1990, tendendo à estabilização no período recente. O grande problema é a falta de qualidade do ensino oferecido. Todas as avaliações nacionais e internacionais apresentam sistematicamente resultados inaceitáveis. Melhorar a qualidade da educação básica, enfrentar as deficiências já diagnosticadas e implementar políticas que realmente levem à gradual mudança do sistema deve ser a mais alta prioridade do país.

Por que não conseguimos melhorar a qualidade da educação básica? Quais as principais causas de sua baixa qualidade? O que explica o atraso histórico da educação brasileira? Quais políticas podem contribuir para melhorar o quadro atual? Este é o objetivo deste artigo: examinar as principais causas da baixa qualidade da educação básica e apontar algumas alternativas de políticas que possam orientar as mudanças desejáveis.

### **O atraso educacional brasileiro: da exclusão consentida à universalização do acesso**

O atraso educacional brasileiro tem suas raízes na formação histórica do país. Contrariamente ao que ocorreu em outras partes do Novo Mundo, o colonialismo português prestava pouca atenção ao tema da educação pública. A primeira preocupação com a organização de um sistema público de educação se observa na segunda metade do século XIX, com a criação das primeiras instituições federais de ensino. Pode-se dizer que a educação pública só entrou para a agenda nacional nos anos 1920, a partir das Conferências Nacionais promovidas pela Associação Brasileira da Educação, a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1931, e a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Nova Educação, assinado por Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e tantos outros.<sup>3</sup> Essas iniciativas, contudo, não tiveram força suficiente para dar à educação a prioridade devida.

No Brasil agrário da década de 1930, o acesso à educação era realmente privilégio de poucos. Em 1930, somente duas de cada 10

crianças freqüentavam a escola. E a maioria chegava, no máximo, até a quarta série do primário, pois apenas as grandes cidades ofereciam o ginásio (quinta a oitava séries). O analfabetismo atingia 60% da população brasileira com mais de 15 anos de idade. No período de 1930 a 1960, atribuiu-se grande ênfase à construção de um sistema público de qualidade, em detrimento da prioridade de universalização da educação básica. A partir dos anos 1960, o país deu início à expansão e diversificação do sistema, mas perdeu qualidade na educação básica.

Tal fenômeno não é exclusividade do Brasil. Em vários países, durante os períodos de expansão e universalização do acesso, observa-se queda na qualidade. Exemplo ilustrativo é o caso dos EUA, onde a maciça incorporação de alunos ao ensino básico na década de 1960 foi acompanhada de perda de qualidade, como mostram as avaliações educacionais norte-americanas, culminando com a divulgação do célebre relatório “A nação em risco”, no início dos anos 1980. Desde então, uma série de iniciativas governamentais tem priorizado a melhoria da qualidade da educação pública naquele país, que ainda enfrenta problemas graves bastante conhecidos.

Em contraste com a de outras nações do continente americano, a elite brasileira nunca se preocupou realmente em educar as massas, em investir na educação pública de caráter universal, como mostra a excelente pesquisa de Maria Luiza Marcílio.<sup>4</sup> Apesar disso, o país avançou bastante nos últimos 50 anos. Foi criado um sistema educacional amplo e diversificado, claramente assentado na educação pública. Temos desde a educação infantil até um moderno e sofisticado sistema de pós-graduação e pesquisa criado nos anos 1970 – um dos mais importantes entre os países em desenvolvimento e que tem oferecido contribuição fundamental para a modernização do país. Entretanto, o sistema educacional brasileiro não deixou de ser elitista; ao contrário, no final do século XX, ainda reproduzia e aprofundava as enormes desigualdades sociais do país.

As grandes e históricas desigualdades sociais geradas pelo processo de desenvolvimento brasileiro explicam, em grande medida, o atraso educacional de décadas e a baixa escolaridade média de nossa

população. Isso é evidenciado pelo fato de 45% dos chefes de famílias pobres nunca terem freqüentado a escola ou a terem abandonado antes de completar um ano de estudo. O quadro abaixo mostra que a escolaridade média da população brasileira em idade ativa em 1960 estava em torno de apenas dois anos, chegando a apenas cinco anos na metade da última década do século XX.

**Tabela 1.** Número médio de anos de estudo de pessoas de 10 anos ou mais de idade

Ano	Sexo	
	Homens	Mulheres
1960	2,4	1,9
1970	2,6	2,2
1980	3,9	3,5
1990	5,1	4,9
1995	5	5,3
2001	6	6,3
2005	6,6	6,9

Fonte: Relatório Pnud IDH. 1996.

Fonte: IBGE, Pnad, 2005.

Notas: Dados de 1995 calculados pelo MEC/Inep/Seec com base na Pnad/1995. Excluída a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

Lamentavelmente, a situação educacional do Brasil na metade da última década do século XX, segundo a Pnad de 1995, pode ser assim resumida:

- 87,5% das crianças de sete a 14 anos freqüentavam a escola;
- 17% da população com 15 anos ou mais era analfabeta;
- 25% das crianças do Nordeste não freqüentavam a escola;
- 25% das crianças pobres não freqüentavam a escola;
- 20% das crianças negras não freqüentavam a escola;
- 6,8% dos jovens de 15 a 19 anos de idade eram analfabetos; no Nordeste, o percentual subia para 16,3%.

Como assinala Souza,<sup>5</sup> os principais problemas da educação básica brasileira em meados dos anos 1990 eram típicos de países pobres. Além da dificuldade de acesso das crianças pobres ao ensino fundamental obrigatório, nosso sistema público apresentava taxas elevadíssimas de reprovação e abandono, com impacto negativo no fluxo escolar e no rendimento dos alunos.

Em consequência das elevadas taxas de repetência, mais de 44% dos alunos da quarta série do ensino fundamental estavam dois anos atrasados em relação a seu grupo etário, proporção essa que atingia 53% entre os estudantes da oitava série. Como resultado, na terceira série do ensino médio, apenas 30% dos estudantes tinham a idade apropriada, isto é, 17 anos. Em suma, o fluxo escolar apresentava deficiências enormes. Menos da metade dos alunos que começavam a primeira série do ensino fundamental concluía as oito séries desse nível de ensino. Aqueles que o concluía levavam em média mais de 12 anos para fazê-lo.<sup>6</sup>

A qualificação de nossos professores do ensino básico era muito deficiente. Dos que atuavam na pré-escola e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, um quarto não possuía a qualificação mínima necessária – eram os chamados professores “leigos” que predominavam nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país. Considerando o conjunto do corpo docente do ensino básico – da educação infantil ao ensino médio –, menos da metade possuía formação de nível superior.<sup>7</sup>

O sistema de financiamento público do ensino básico era desorganizado e não estimulava os estados e municípios a investir seriamente em educação. Os gastos públicos com essa área no Brasil correspondiam a 4,5% do Produto Interno Bruto, o que não é tão pouco. Países desenvolvidos, como Alemanha e Japão, investem em educação proporção semelhante do PIB.<sup>8</sup>

A Constituição federal de 1988 ampliou a autonomia dos municípios, permitindo-lhes que organizassem seus próprios sistemas de ensino, independente de supervisão estadual ou federal. No entanto, não havia critérios legais para a divisão de responsabilidades na educação, e o financiamento das redes de ensino era caótico. A nova

Constituição instituiu a vinculação de 25% das receitas de estados e municípios e de 18% das receitas da União à educação. Nos anos seguintes, o descumprimento da vinculação constitucional generalizou-se. A lei reservou os recursos, mas não introduziu mecanismos eficientes de fiscalização e controle. Governos estaduais e municipais usavam de artifícios para incluir no orçamento da educação outros gastos administrativos. Aspecto a ser também considerado é o fato de o Brasil ser um país de grandes contrastes regionais. Em suas regiões mais pobres, a capacidade de investimento do setor público em educação é muito menor do que a de regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul.

Como agravantes dos conhecidos desequilíbrios regionais, as características históricas faziam com que o alunado se distribuisse de forma muito desigual entre as redes estaduais e municipais. A capacidade de investimento dos estados sempre foi superior à dos municípios, em especial nas regiões mais pobres. No entanto, justamente nos estados mais pobres, sobretudo na região Nordeste, os municípios arcavam com a maioria dos alunos do ensino fundamental, devido à ausência do governo estadual. Nas regiões mais ricas, ao contrário, predominava a presença dos governos estaduais.

Além de mal distribuídos, os recursos eram mal aplicados, não havendo correspondência entre sua repartição e o número de alunos matriculados. Em cidades mais ricas, com redes municipais de ensino pequenas e poucos alunos, o dinheiro sobrava. Em contrapartida, nas cidades pobres, com grandes redes e muitos alunos, faltavam recursos. A verba, portanto, era mal dividida, mal utilizada e muitas vezes desviada, sem que houvesse um mecanismo seguro de controle. Essa situação foi alterada com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Fundef, por meio da Emenda Constitucional 14, aprovada em 1996 e implementada a partir de 1998, que passa a vincular 60% dos recursos destinados à educação ao número de alunos matriculados no ensino fundamental das redes municipais e estaduais.

O ensino médio não era muito abrangente. Entre 1971 e 1980 sua matrícula saltou de pouco mais de 1 milhão de alunos para quase

3 milhões, um crescimento de 151%, mas que representava apenas 14,3% dos alunos na faixa etária de 15 a 17 anos. Esse crescimento, porém, foi muito desacelerado na década de 1980, só ultrapassando os 4 milhões no começo dos anos 1990. Na verdade, o ensino médio era basicamente um ritual de passagem para os poucos que pretendiam prosseguir os estudos no nível superior. Com as novas exigências do mercado de trabalho, verifica-se um crescimento acelerado do ensino médio tanto no sistema regular como na modalidade de jovens e adultos. Estudo realizado por Menezes Filho<sup>9</sup> mostra que metade da geração nascida em 1982 alcançou o ensino médio no ano 2000. Isso representa um salto considerável em relação a apenas um quarto da geração nascida em 1970, que logrou completar a educação básica no final dos anos 1980.

O ensino superior, que, de forma semelhante ao ensino médio, passara por etapa de desaceleração com crescimento vegetativo entre 1980 e 1994, não só recupera o ritmo de crescimento verificado nos anos 1970, como aponta uma nova onda de expansão das matrículas nas instituições públicas e privadas. Na última década, o ensino superior cresce a taxas muito elevadas, passando de 1,7 milhão de alunos em 1994 para 4,7 milhões em 2005.

Em suma, nos últimos dez anos observam-se importantes mudanças no quadro educacional do país. De um lado, a década caracterizou-se pela universalização do ensino fundamental, melhoria gradual dos indicadores de transição do sistema, queda significativa das taxas de analfabetismo e pela extraordinária expansão da educação em todos os níveis de ensino, especialmente o ensino médio e a educação superior. De outro, a educação passou a integrar uma agenda de reformas institucionais com ênfase na expansão do sistema e na melhoria da qualidade e da equidade da educação.

Entre as iniciativas, desencadeadas a partir de 1995, destacam-se principalmente: a aprovação de um novo marco legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB, que estabelece novas condições institucionais para a implantação da reforma do sistema; e a criação do Fundef no plano fiscal, que redesenha o modelo de financiamento do ensino fundamental obrigatório. Ambas as mudanças

legais ocorrem em 1996, portanto, há apenas 10 anos, e conformam os pilares centrais das mudanças que passam a redesenhar as políticas educacionais do país. Em janeiro de 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que mantém basicamente a lógica de funcionamento de seu antecessor, passando a abranger todos os níveis da educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio.

O contexto das reformas educacionais iniciadas a partir dos anos 1990 trouxe para o centro da agenda a importância dos sistemas de avaliação como mecanismo indutor das mudanças. Além da ênfase no aumento de recursos, melhoria dos currículos e descentralização da gestão das redes públicas de ensino ganha destaque uma nova agenda voltada para a melhoria do desempenho das escolas, avaliação do rendimento dos alunos, mais transparência e fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas à sociedade.

No Brasil, a implantação de um abrangente sistema de informação e avaliação educacional, em meados dos anos 1990, contribuiu para orientar a formulação de políticas que promovessem a democratização do acesso à educação e permitiu aprofundar o conhecimento a respeito dos fatores que explicam a falta de qualidade da educação brasileira. A reformulação do sistema de estatísticas educacionais, praticamente inoperante desde o final dos anos 1980, assim como a implantação de sistemas de avaliação para acompanhar o desempenho da educação em todos os níveis e subsidiar as políticas de expansão e melhoria da qualidade, foi também eixo estratégico das políticas desencadeadas nos anos 1990.

Em resumo, enquanto alguns países avançaram muito, como Coréia e Espanha, que nos anos 1960 apresentavam indicadores educacionais semelhantes aos nossos, o Brasil ficou para trás, avançando muito lentamente até meados dos anos 1990. Se hoje é possível comemorar o fato de 97% das crianças de sete a 14 anos terem finalmente acesso à escola fundamental, também é preciso lembrar que apenas 65% delas concluem a oitava série, e apenas 42% dos jovens concluem o ensino médio. Eis o grande problema da educação brasileira após uma década de rápida expansão da oferta: há escolas

para todos, mas falta qualidade. E melhorar a qualidade exige não só mais recursos, mas políticas adequadas de longo prazo e um firme compromisso da nação com metas compartilhadas por todos.

### **“Quantidade sem qualidade”: o que explica a situação da educação?**

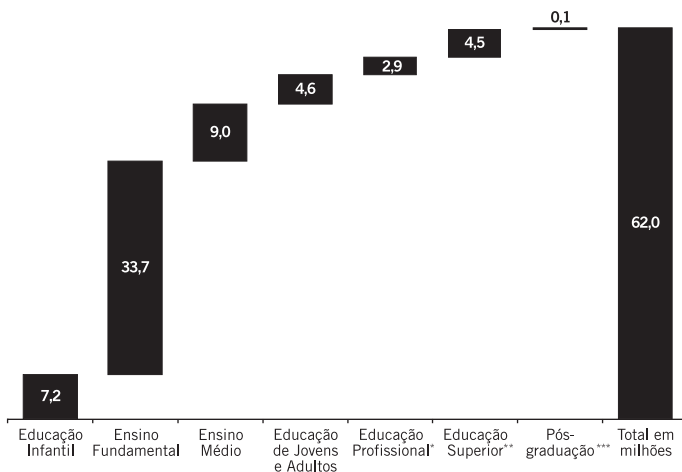
A análise da situação educacional brasileira permite duas interpretações paradoxalmente contraditórias. A primeira, mais otimista, ressalta os aspectos positivos do atual cenário, como a significativa expansão da matrícula em todos os níveis de ensino e a relativa tendência de melhoria dos indicadores de eficiência do sistema, especialmente do ensino fundamental. Essas evidências permitem sustentar que a educação no país apresentou avanços expressivos, especialmente na última década.

A segunda forma de interpretar os indicadores, numa perspectiva comparada, revela os aspectos bastante insatisfatórios do sistema educacional, como a persistência de elevadas taxas de repetência, abandono e distorção idade/série e o baixo desempenho dos alunos. Todas as avaliações nacionais, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), bem como várias avaliações internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), coordenado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), demonstram a baixa qualidade da educação brasileira.

De fato, se do ponto de vista quantitativo a expansão do sistema educacional brasileiro atingiu patamares bastante razoáveis, o mesmo não pode ser dito em relação aos indicadores de qualidade e equidade, que permanecem muito distantes dos padrões desejados pela sociedade e necessários ao desenvolvimento nacional. Nas últimas três décadas, o esforço educacional do país visou, prioritariamente, à universalização do acesso ao ensino fundamental. Com efeito, a taxa de escolarização líquida da população de sete a 14 anos saltou de 67%, em 1970, para 97%, em 2003.<sup>10</sup>

O sucesso desse esforço para universalizar o ensino fundamental, em que pese a existência de profundas desigualdades regionais nas condições de oferta, gerou o fenômeno da acelerada massificação do sistema educacional. O Brasil tem hoje, somados todos os níveis e modalidades da educação básica, cerca de 55 milhões de alunos. Se forem acrescidas as matrículas do ensino profissional, do ensino superior e da pós-graduação, esse contingente supera 60 milhões de matrículas, o que corresponde a mais de um terço da população total do país. No entanto, apesar do alargamento do acesso, bastante concentrado nos 34 milhões de matrículas no ensino fundamental, o sistema educacional brasileiro permanece ainda acentuadamente afunilado. Isso porque uma parcela muito pequena de cada coorte etária logra completar a educação básica, que inclui o ensino médio, e uma proporção ainda menor alcança o ensino superior.

**Gráfico 1.** Da educação infantil até a pós-graduação, o Brasil possui mais de 60 milhões de estudantes



\* 1999

\*\* 2005

\*\*\* 2004

Fonte: MEC/INEP, CAPES e Paulo Renato Souza Consultores.

A Pnad 2005 mostra que 45% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados no ensino médio (contra apenas 30% em 1998). Como a taxa de atendimento atingia 85% da coorte, o restante dos alunos estava concluindo as séries finais do ensino fundamental. Os dados indicam que o expressivo crescimento das matrículas no ensino médio entre 1994 e 2002 foi sustentado pela incorporação de estudantes com idade mais elevada e pela gradual melhoria do fluxo escolar no ensino fundamental.<sup>11</sup>

Esse movimento, porém, vem mudando. Os dois últimos censos escolares (2005 e 2006) indicam tendência de queda da matrícula do ensino médio, antes mesmo de se completar a plena universalização do acesso. A boa notícia é a queda da proporção de matrículas nos cursos noturnos, apontando para o aumento do número de alunos na idade correta no período diurno, aspecto importante para melhorar o desempenho dos alunos. O ensino médio não é mais predominantemente noturno, como era na década passada. A má notícia é o aumento das taxas de repetência e abandono escolar, especialmente a partir dos 14 anos.<sup>12</sup>

O problema, como aponta Klein,<sup>13</sup> é que até o final dos anos 1990 observa-se queda das taxas de repetência e evasão, tendo como consequência melhor fluxo dos alunos, diminuição da distorção idade/série e aumento das taxas de conclusão do ensino fundamental e do médio. A partir de 2001 verificam-se relativa estabilização daqueles indicadores e aumento da evasão. Em consequência, o número de concluintes do fundamental e do médio está diminuindo, e a proporção de alunos com 17 anos ou mais começou a declinar a partir de 2003. Isso significa que a tendência de progressiva incorporação de alunos na idade correta, apontada pelas Pnads entre 1992 e 2001, dá sinais de esgotamento e está se revertendo. E o que explica essa tendência?

Há evidências de que apenas o acesso ao ensino fundamental está universalizado. Segundo a Pnad 2005,<sup>14</sup> o quadro atual da educação pode ser assim resumido:

- 99% das crianças têm acesso à primeira série;
- 96,5% das crianças de sete a 14 anos estão matriculadas;

- 41% dos jovens de 15 anos concluíram o fundamental;
- 34% dos alunos de 10 anos com atraso escolar;
- 55% dos alunos de 14 anos com atraso escolar;
- 74% dos alunos de 17 anos com atraso escolar.

Os dados mostram por que apenas 70% dos jovens chegam ao término da oitava série, incluindo nesse índice também os alunos que seguem a educação de jovens e adultos. O grande problema é o atraso da maioria dos alunos em relação à série que deveriam estar cursando. Devido às altas taxas de repetência e de abandono, o atraso escolar começa cedo e aumenta com a idade. Por essa razão, a Pnad 2005 traz uma péssima notícia: 18,3% dos jovens de 15 a 17 anos estão fora da escola sem completar o ensino fundamental. A partir dos 14 anos, como mostra Simon Schwartzman,<sup>15</sup> a porcentagem de jovens que estudam começa a cair rapidamente, chegando a menos de 50% aos 18 anos. O que explica o abandono da escola se as oportunidades de trabalho para jovens com baixa escolaridade são cada vez mais limitadas, posto que a demanda do mercado requer pessoas com mais educação? É preciso aprofundar as análises sobre esse fenômeno, que certamente se relaciona à baixa qualidade do ensino e ao atraso escolar.

É importante lembrar que a evolução da cobertura no período de 1989 a 1998 já indicava um crescimento mais intenso da matrícula nas séries finais (da quinta à oitava) do que nas iniciais. Com isso, a participação relativa da matrícula das séries iniciais declinou de 68% para 55%, ao passo que a matrícula das séries finais aumentou de 31% para 45%. Houve, portanto, um claro avanço do fluxo escolar na direção das séries finais. A partir de 2004, o censo escolar passou a registrar uma redução das matrículas, em ambos os segmentos, mostrando que o fluxo começa a regredir, em conseqüência do aumento da repetência e da evasão escolar, como já assinalado, além de mudanças no perfil demográfico.

Contudo, é do ponto de vista regional que se observam as mudanças mais significativas no perfil da matrícula do ensino fundamental. As regiões Sul e Sudeste, situadas em um estágio mais

avançado de desenvolvimento socioeconômico, registraram na última década um crescimento negativo da matrícula da primeira à quarta série, acompanhado de acelerada expansão da matrícula nas séries finais. Esse fenômeno, além de refletir mudança na dinâmica demográfica, está relacionado a políticas de implantação do ciclo básico, combate à repetência e aceleração da aprendizagem, proporcionando assim maior correção do fluxo escolar. Com isso, as regiões Sul e Sudeste já apresentam uma composição quase paritária entre a matrícula das quatro séries iniciais e a das séries finais. A região Centro-Oeste, por sua vez, apresenta um perfil muito parecido com o observado no Sul e no Sudeste, em função principalmente do peso estatístico que representa o Distrito Federal.

Nas demais regiões do país, a situação é diferente. Apesar de ter havido uma consistente expansão da matrícula em todas as séries do ensino fundamental na última década, as regiões Norte e Nordeste ainda exibem uma proporção de matrículas muito mais alta nas séries iniciais do que nas finais. A proporção de matrículas nas séries iniciais em relação ao total chega a mais de 55% no Nordeste e a 60% no Norte. Assim, as regiões Norte e Nordeste acumulam um atraso de quase uma década em relação ao Sul e ao Sudeste na distribuição das matrículas, apesar dos avanços na universalização do acesso e da melhoria do fluxo escolar.

No ensino médio, os estados do Sul do país exibem taxas de escolarização líquida acima de 50%, com taxas brutas de atendimento acima de 80%. Isso significa que, de cada 10 jovens de 15 a 17 anos, oito estão na escola e cinco no nível adequado de ensino. O estado de São Paulo e o Distrito Federal acompanham essa tendência, seguidos de perto pelos demais estados do Sul e do Sudeste. Nos estados do Nordeste, embora estes apresentem altas taxas de atendimento dessa população jovem, apenas dois ou três alunos, entre os oito que estão na escola, encontram-se no nível adequado. Os demais ainda tentam concluir seus estudos no nível de ensino fundamental. Ainda assim, as taxas de atendimento próximas de 80%, tanto nos estados do Nordeste como nos do Norte e do Centro-Oeste, indicam o grande avanço alcançado com a volta à escola

de jovens que não tinham a perspectiva de terminar seus estudos. O problema está no atraso escolar e na repetência, que acabam levando ao abandono antes mesmo da conclusão do fundamental.

Importa registrar que a taxa líquida revela que a quase-totalidade de crianças e jovens de sete a 15 anos está na escola, enquanto a diferença entre as duas taxas, bruta e líquida, reflete uma das maiores distorções de nosso sistema educacional, ou seja, os milhares de alunos repetentes ou com atraso escolar. Se essa anomalia não existisse, o ensino fundamental brasileiro disporia de 25% a mais de recursos por aluno do que tem hoje, o que permitiria aumentar razoavelmente o salário dos professores, melhorar as condições de funcionamento de nossas escolas e impedir que aqueles com 15 anos ou mais abandonassem a escola, como apontam os dados da Pnad 2005 e dos últimos censos escolares.

### *O déficit da qualidade na educação básica*

Todas as evidências já apontadas mostram que o desafio atual da educação básica, sobretudo do ensino fundamental, onde está o grande nó do problema, não se situa mais no acesso e sim na melhoria da qualidade. O principal objetivo passa a ser a permanência, o sucesso escolar e a efetiva aprendizagem de todos os alunos. Vejamos o que mostram as avaliações nacionais, quais os resultados obtidos e quais os fatores que explicam o baixo desempenho de nossos alunos.

O principal instrumento de avaliação da educação brasileira é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado pelo Inep, órgão vinculado ao Ministério da Educação. Desde 1995, o Saeb avalia as competências em língua portuguesa e matemática de uma amostra representativa de estudantes na quarta e oitava séries da educação básica e na terceira série da educação média, e considera as características do perfil de oferta do setor público e do privado, de todos os estados brasileiros. Além de testes ao corpo discente, o Saeb aplica questionários a professores, diretores de escolas e alunos

com o objetivo de identificar os fatores associados ao desempenho destes últimos, como hábitos de estudo, acesso a bens culturais, uso do tempo na escola etc.

Os resultados dessas avaliações são apresentados em uma escala de proficiência que descreve, em cada nível, as competências e as habilidades que os alunos desenvolveram ao final dos ciclos de aprendizagem. A escala do Saeb é única para cada disciplina e permite reunir, em uma mesma métrica, os resultados de desempenho dos estudantes de todas as séries (quarta e oitava séries do ensino fundamental e terceira série do ensino médio) e anos de aplicação dos testes (1995, 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005). Os testes são elaborados com base na Matriz de Referência Curricular do Saeb, que abrange os conteúdos curriculares básicos informados pelos sistemas de ensino. É importante lembrar que no Brasil não há um currículo nacional unificado, uma vez que nossa estrutura federativa garante autonomia a todos os estados e municípios, responsáveis diretos pela oferta de educação básica.

A interpretação da escala do Saeb permite identificar o percentual de alunos que possui as competências e habilidades esperadas para cada uma das séries avaliadas, quantos estão situados no nível regular, quantos estão abaixo do nível que seria desejável para a série e quantos estão acima do nível que seria esperado. O quadro abaixo, extraído de documento recentemente elaborado pela Academia Brasileira de Ciências e organizado por Simon Schwartzman, estabelece relações entre os momentos dos ciclos escolares (e os desempenhos mínimos ou básicos que a eles correspondem) e os níveis de proficiência da escala do Saeb.

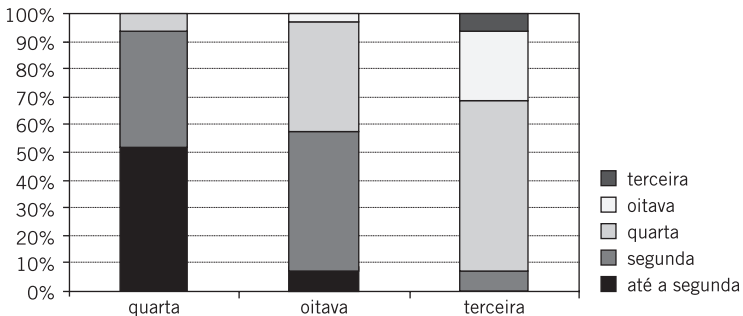
**Tabela 2.** Relação entre níveis de proficiência e ciclos dos níveis de ensino (Ceeae UFRJ)<sup>16</sup>

Nível de proficiência – escala Saeb/97	Matemática	Língua portuguesa
	Ciclo e nível de ensino	Ciclo e nível de ensino
100	Não significativo	Até a metade do 1º ciclo do ens. fund.

175	Até a metade do 1º ciclo do ens. fund.	Até o final do 1º ciclo do ens. fund.
250	Até o final do 1º ciclo do ens. fund.	Até o final do 2º ciclo do ens. fund.
325	Até o final do 2º ciclo do ens. fund.	Até o final do ens. médio
400	Até o final do ens. médio	Além do final do ens. médio

Com base na metodologia indicada na Tabela 2, o mesmo documento apresenta o gráfico abaixo mostrando o desempenho dos alunos em matemática. A variável {Quarta, oitava, terceira} representa os três grupos avaliados pelo Saeb/2005, ou seja, os alunos da quarta e da oitava séries do ensino fundamental e da terceira série do ensino médio. As gradações das colunas representam o nível de conhecimento detectado pelo Saeb e indicam se o aluno está com o nível esperado na terceira série do ensino médio, ou da oitava, da quarta e da segunda séries do ensino fundamental ou com nível abaixo da segunda série do ensino fundamental.

**Gráfico 2.** Saeb/2005 Matemática



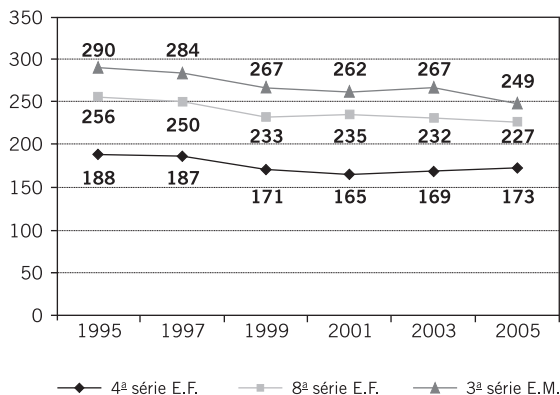
Os dados mostram que, na quarta série, metade dos alunos ainda está em um nível inferior ao que seria esperado na segunda série da educação fundamental, e menos de 10% deles têm o nível desejável para essa série. Na oitava série, mais de 50%

ainda estão no nível equivalente à segunda série ou inferior, e só uma pequena proporção, inferior a 5%, tem o nível esperado para a série. Na terceira série do ensino médio, 70% estão em um nível equivalente à quarta série ou inferior, e outros 25%, aproximadamente, estão no nível correspondente à oitava série, com menos de 10% no nível apropriado. Portanto, a maior parte dos estudantes brasileiros tem formação inadequada em matemática para as respectivas séries.

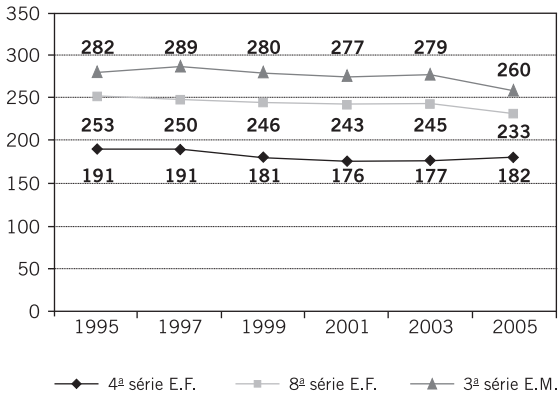
Situação semelhante pode ser identificada para língua portuguesa, como indicam vários estudos sobre o Saeb.<sup>17</sup> Segundo o próprio Inep, os resultados do Saeb 2005 revelam que cerca de 52% das crianças da quarta série estão situadas nos níveis crítico e muito crítico, e não conseguem ler as horas em um relógio digital, nem realizar operações de multiplicação ou divisão. Entre os alunos da oitava série, a soma de estudantes nos níveis crítico e muito crítico atinge 60%, chegando a quase 70% no ensino médio.

Essa situação de baixo desempenho tem-se mantido relativamente estável ao longo de toda a existência do Saeb, tanto para matemática quanto para língua portuguesa, como indicam os dois gráficos seguintes (3 e 4).

**Gráfico 3.** Saeb – Evolução das médias – língua portuguesa



**Gráfico 4.** Saeb – Evolução das médias – matemática



Fonte: MEC/Inep/Daeb.

De fato, desde a primeira edição do Saeb, os dados mostram pontos importantes que explicam o baixo desempenho do sistema. Em primeiro lugar, observa-se uma grande heterogeneidade entre os estados brasileiros e também dentro de cada um deles, tanto nas redes estaduais como nas municipais. Em uma mesma rede de ensino há escolas muito boas e muito ruins. Redes públicas com professores que recebem salários idênticos e, teoricamente, seguem o mesmo currículo e as mesmas orientações pedagógicas apresentam resultados muito distintos. Escolas com equipes mais estáveis, bons diretores integrados à comunidade e que estimulam a participação dos pais, a criação de um ambiente favorável à aprendizagem e o compromisso com bons resultados apresentam melhor desempenho. Isso significa que a gestão da escola faz muita diferença e que a qualidade não está diretamente associada a salários de professores ou ao gasto médio por aluno.

Em segundo lugar, os dados do Saeb têm mostrado sistematicamente a não-correlação entre o desempenho das redes de ensino e os recursos destinados à educação.<sup>18</sup> Um bom exemplo é o caso de Minas Gerais, que desde 1995 vem-se destacando pela qualidade da educação pública, com saltos sucessivos de melhoria do seu desempenho

comprovados pelo Saeb, e que está em 13º lugar no ranking do valor per capita (por aluno/ano), de acordo com as regras de repartição do Fundef/ Fundeb. Isso significa que há pelo menos 12 estados com mais recursos disponíveis por aluno/ano, entre os quais o Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro, que poderiam ter desempenho igual ou superior ao de Minas, caso apenas o volume de recursos destinado à educação fosse sinônimo de qualidade. De modo semelhante, avaliações internacionais como o Pisa<sup>19</sup> também trazem evidências sobre a não-correlação direta entre investimentos em educação e resultados da aprendizagem. Um bom exemplo é o da Coreia, que apresenta desempenho muito superior ao dos EUA e gasta quase duas vezes menos por aluno, conforme os resultados do Pisa 2003.

Em terceiro lugar, todas as edições do Saeb mostram o efeito perverso da repetência e do atraso escolar no desempenho acadêmico dos alunos. Os dados indicam que, quanto mais o aluno repete ou tem atraso escolar, pior é seu desempenho. Alunos com dois anos de defasagem em relação à série cursada têm em média 10 pontos a menos na escala do Saeb do que os que estão na idade adequada. O mesmo resultado é apontado pelo Pisa e por todos os resultados dos exames do Enem, desde 1998.

Em quarto lugar, os resultados indicam que entre 70% e 90% do desempenho se deve a fatores relacionados aos alunos e suas famílias, tais como a escolaridade dos pais e o acesso a bens culturais. Os dados revelam que entre 10% e 30% das diferenças das médias obtidas na rede pública devem-se a variação de desempenho entre as escolas. O restante da defasagem é resultado das diferenças entre os alunos e suas famílias. Filhos de mães com nível médio completo apresentam melhor desempenho. Alunos que ingressam mais cedo no sistema e fazem a pré-escola apresentam melhor desempenho em todas as séries do que os que entram aos sete anos na primeira série. As variáveis que mais explicam o desempenho escolar devem-se às características familiares e do aluno, como educação das mães, cor, atraso escolar e reprovação prévia e número de livros em casa, como demonstra a excelente pesquisa de Menezes Filho: “Os determinantes do desempenho escolar no Brasil.”<sup>20</sup>

Ainda segundo esse autor, uma das únicas variáveis da escola que afetam fortemente o desempenho dos alunos é o número de horas-aula. Portanto, uma política que pudesse ter um efeito significativo para melhorar a qualidade do ensino deveria priorizar o aumento do turno escolar, pois no Brasil os alunos ficam em média apenas quatro horas por dia na escola. O trabalho mostra ainda que, de modo semelhante ao observado em diversos estudos internacionais, variáveis como salário e escolaridade dos professores, assim como tamanho das turmas, parecem ter efeito reduzido sobre o desempenho dos alunos.

O combate à repetência e a melhor organização da escola de modo a oferecer mais e melhores oportunidades de aprendizagem constituem-se também em aspectos centrais de uma política de melhoria da qualidade do ensino. A falsa premissa de que seria benéfico para o aluno com baixo rendimento repetir uma série para reforçar a aprendizagem contribuiu para gerar uma das principais distorções do sistema educacional brasileiro. A incidência de elevadas taxas de repetência e da distorção idade/série aparece como uma das principais causas do baixo desempenho dos alunos em todas as pesquisas do Saeb. Somente no ensino fundamental, estão retidos 6,8 milhões de alunos com 15 anos ou mais e que já deveriam estar freqüentando o ensino médio. A consequência mais drástica, porém, recai sobre os próprios alunos com atraso escolar, pois a repetência afeta a sua auto-estima e prejudica o seu rendimento, resultando não raramente no abandono definitivo da escola.<sup>21</sup>

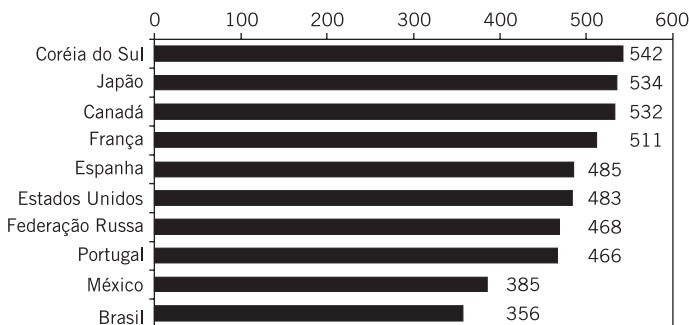
A Prova Brasil, aplicada pela primeira vez em 2005, abrange o universo dos alunos da quarta e oitava séries e as mesmas disciplinas avaliadas pelo Saeb. Seus resultados permitem identificar o desempenho por municípios e escolas. Foram avaliados 3,3 milhões de alunos de 42 mil escolas públicas urbanas, e os resultados, bastante semelhantes aos verificados no Saeb, que avalia amostra de 350 mil alunos e sete mil escolas, comprovam as evidências já mencionadas. Um bom exemplo é o caso de Barra do Chapéu, município paulista do vale do Ribeira que detém um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado, e que ficou entre os

20 mais bem colocados na Prova Brasil. De novo comprova-se a não-correlação entre gasto médio por aluno e desempenho, pois municípios paulistas com investimentos muito superiores em aluno/ano apresentaram desempenho bastante inferior.

O baixo desempenho observado nas avaliações nacionais também se repete nas avaliações internacionais. Os dados do gráfico abaixo referem-se ao desempenho em matemática de alunos de vários países em uma avaliação internacional, o Pisa 2003, que testou as competências e habilidades de alunos de 15 anos, com ênfase em matemática.<sup>22</sup> Os resultados mostram que os alunos brasileiros obtiveram o pior desempenho da amostra avaliada, estando um pouco abaixo daqueles de países com renda per capita semelhante à nossa, como México, Uruguai e Turquia. Mesmo os alunos brasileiros com melhor desempenho no Pisa ficaram em situação de desvantagem em relação aos melhores alunos da maioria dos países. Este é o pior resultado do Brasil no Pisa: os melhores alunos das melhores escolas públicas e privadas do país, com nível socioeconômico e cultural mais elevado, não atingiram a média de desempenho dos alunos dos países membros da OCDE. Tal resultado foi também demonstrado no Pisa 2000 com ênfase em leitura, como demonstram os gráficos seguintes (5 e 6).

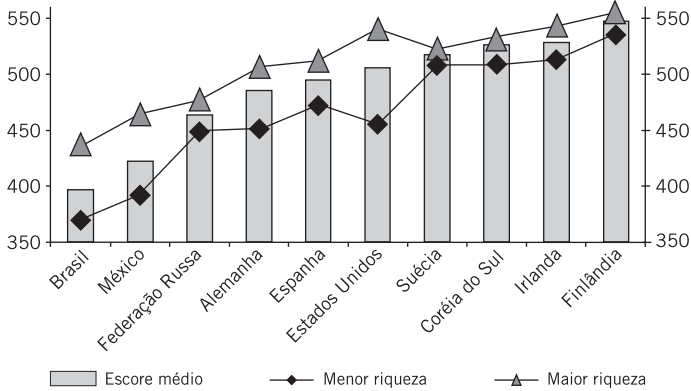
**Gráfico 5.** Desempenho do Brasil

Pisa 2003: matemática



Fonte: MEC/Inep; Pisa 2003, Relatório Nacional.

**Gráfico 6.** Pisa 2000 – Desempenho médio no exame de leitura, associado ao índice de riqueza familiar dos estudantes, em países selecionados



Fonte: OCDE; Pisa 2000.

Os resultados do Brasil são ainda mais preocupantes porque a amostra de alunos brasileiros de 15 anos avaliados pelo Pisa não é representativa do conjunto de estudantes dessa faixa etária, mas somente dos alunos que cursavam da sétima série em diante, os quais representam pouco mais de 50% da matrícula, devido ao atraso escolar.

Em suma, os resultados de desempenho da educação básica brasileira, medidos por diferentes avaliações nacionais e internacionais, confirmam a baixa qualidade do ensino e as dificuldades constatadas pelas avaliações do ensino superior do país. Os poucos alunos que logram completar o ensino médio e ingressam no ensino superior não possuem o domínio das competências e habilidades que deveriam adquirir na educação básica, tais como capacidade de leitura, de solução de problemas, de fazer uso de informações e conhecimentos científicos para resolver questões e enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo.

## Políticas para a melhoria da qualidade da educação básica

O diagnóstico sobre a situação atual da educação brasileira aqui apresentado procurou mostrar que o grande desafio do país é melhorar a qualidade da educação básica. Essa é uma tarefa difícil, que só será realizada com políticas de Estado, para evitar descontinuidades provocadas por mudanças de governo, e o real compromisso da nação com ações de longo prazo, definidas a partir das evidências apontadas por vários estudos e pesquisas nacionais e internacionais.

Para implementar políticas que superem as deficiências atuais, parece-me importante destacar quatro eixos estratégicos de intervenção para viabilizar a melhoria gradual da qualidade da educação. São eles:

- (a) financiamento e prioridades do investimento em educação;
- (b) revisão das carreiras, formação e incentivos aos professores;
- (c) reorganização dos sistemas de ensino com forte ênfase na gestão da escola e da aprendizagem;
- (d) currículo, metas de aprendizagem, avaliação e alfabetização.

### *(a) Financiamento e prioridades do investimento em educação*

Responsáveis por 65% das matrículas de educação infantil, 90% do ensino fundamental e 87% do ensino médio, as secretarias municipais e estaduais de educação ainda não resolveram questões diretamente ligadas ao cotidiano das escolas. Há problemas básicos de funcionamento não resolvidos: escolas sem manutenção; salas de aula com sistemas de iluminação, ventilação e acústica totalmente inadequados; número insuficiente de professores e funcionários; poucos materiais didático-pedagógicos para apoiar o trabalho dos professores em sala de aula; turmas excessivamente lotadas nas séries iniciais de alfabetização; alunos que demandam ensino médio diurno, mas as vagas são noturnas; falta de espaço para atividades extracurriculares, muitas vezes até para aulas de educação física previstas no currículo.

O problema mais grave, entretanto, é o reduzido número de horas que os alunos passam na escola, em média quatro, sem contar as inúmeras redes de ensino que ainda são obrigadas a trabalhar com quatro turnos por dia. Todos os países com sistemas de ensino mais efetivos adotam turno médio de seis horas. Estudos da OCDE mostram que o tempo de permanência dos alunos brasileiros na escola equivale a quase dois terços do tempo de permanência na escola dos alunos finlandeses e à metade do tempo de permanência na escola dos estudantes coreanos. Também o Saeb demonstra que o tempo na escola está diretamente associado ao desempenho dos alunos. Para ampliar a jornada escolar será inevitável aumentar os recursos destinados à educação, bem como os vincular a metas e resultados de qualidade a serem alcançados pelas escolas públicas. A maior prioridade hoje é assegurar no mínimo cinco horas/dia para todos os alunos, ampliando progressivamente o tempo na escola, o que exige mais recursos para a educação.

O financiamento da educação básica é assegurado pelos estados e municípios, responsáveis respectivamente por 45% e 40% do financiamento, complementados em 15% pelo governo federal. Nos oito anos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) já foi possível promover melhor repartição dos recursos vinculados à educação, com impacto redistributivo mais significativo nos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde se concentravam as maiores carências educacionais, o que permitiu a universalização do acesso ao ensino fundamental. Agora é possível dar um passo além e cobrar resultados de qualidade vinculados ao aumento de recursos. Para isso, será preciso uma ação concertada entre cada estado e seus municípios, respeitado o regime de colaboração com o governo federal, para que os problemas específicos de cada unidade da Federação possam ser enfrentados com mais recursos, assistência técnica e cobrança de resultados.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), recentemente transformado em lei, é um importante instrumento para o planejamento do gasto nos diferentes níveis e

modalidades da educação básica, abrangendo desde a educação infantil até o ensino médio. Para cumprir suas finalidades, porém, o Fundeb requer permanente aperfeiçoamento, fiscalização e avaliação para evitar distorções e desvio das prioridades. Como os recursos são distribuídos de acordo com o número de alunos contabilizados pelo censo escolar, será preciso um constante controle externo para evitar fraudes e a multiplicação de cursos de péssima qualidade, como vem ocorrendo na educação de jovens e adultos.

Outro tema importante refere-se à educação infantil, que atende crianças de zero a seis anos. Ampliar a oferta para essa faixa etária é tarefa inadiável, como demonstram inúmeras pesquisas, incluído o próprio Saeb. Mas é preciso ter cautela e priorizar adequadamente o atendimento. Países ricos e desenvolvidos ainda não universalizaram a oferta de educação infantil e estão priorizando a universalização do atendimento gradual das crianças de cinco e quatro anos de idade, como nos EUA e na Alemanha. No caso brasileiro, será preciso formular estratégias e parcerias com o setor privado para ampliar o atendimento em creches e progressivamente universalizar a pré-escola, que atende crianças de quatro e cinco anos. Não há recursos ilimitados e não se pode deixar de lado a prioridade à qualidade da educação fundamental obrigatória.

No caso do ensino médio, será preciso rever sua estrutura de funcionamento, ampliar o tempo de duração do turno diurno e melhorar as condições de funcionamento dos laboratórios de ciências e informática, cruciais para a preparação mais adequada dos jovens, além de mudanças necessárias na organização curricular e diversificação do sistema.

*(b) Revisão das carreiras, formação e incentivos aos professores*

É impossível incrementar a qualidade do ensino sem melhorar substancialmente a carreira, a formação e os salários dos professores. Qualquer mudança de fundo na qualidade da educação depende essencialmente de professores bem qualificados e motivados. O

professor é o ator central do processo de melhoria da qualidade da educação. A melhoria dos salários dos professores vinculada à criação de incentivos à carreira mediante avaliação de desempenho é também prioridade central para apurar a qualidade da educação.

A melhoria no perfil da distribuição dos recursos proporcionada pelo Fundef resultou em aumentos salariais para o magistério, como decorrência direta da obrigatoriedade imposta aos estados e municípios de destinar no mínimo 60% dos recursos a essa finalidade. A remuneração média do magistério público aumentou nas redes estaduais e municipais de ensino, em todos os níveis de formação e em todas as jornadas de trabalho. Os ganhos salariais médios foram, aliás, maiores nas redes municipais do que nas estaduais. Do ponto de vista regional, o aumento médio mais expressivo foi registrado nas redes municipais da região Nordeste, onde a remuneração era pior do que no resto do país.<sup>23</sup> Mas a remuneração dos professores ainda é muito baixa quando comparada à de outras profissões de nível equivalente. Para atrair jovens talentos para o magistério é indispensável a melhoria do salário inicial e da estrutura da carreira.

Hoje a maioria dos professores já possui nível superior completo, em conseqüência das mudanças induzidas pelo Fundef e pela LDB. Até 1995, o número de professores leigos, ou com formação básica, era de 132 mil, representando 9% do total – a maioria dos quais nas escolas do Norte e do Nordeste. Hoje eles representam pouco mais de 1%. O ensino fundamental, que possuía apenas 41% dos professores com nível superior completo em 1995, hoje já conta com quase 70% do corpo docente com a formação mínima exigida pela legislação. No ensino médio, mais de 85% dos professores possuem nível superior completo, muitos deles com cursos de pós-graduação.<sup>24</sup>

Apesar dos avanços, a situação ainda é muito precária. Um relatório recente, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e divulgado pela imprensa, aponta um déficit de mais de 280 mil professores de ciências e matemática. Além do déficit de professores em algumas áreas, todas as avaliações apontam deficiências de formação inicial, fato comprovado até mesmo pelos concursos públicos realizados em vários estados e municípios, onde milhares

de candidatos não atingem a pontuação mínima. Isso porque nossos professores formam-se, em geral, em cursos noturnos de baixa qualidade. O mais grave é o efeito cumulativo deste processo, pois a formação inadequada ou insuficiente dos professores que atuam nas séries iniciais é seguramente um dos principais fatores responsáveis pelo baixo desempenho dos alunos em leitura e escrita nas séries iniciais, o que leva ao fracasso escolar nas séries subsequentes.

Também precária é a situação dos rendimentos da carreira do magistério. Segundo Schwartzman,<sup>25</sup> a remuneração dos professores é baixa quando comparada à de outras profissões com nível de formação semelhante. Nas palavras do autor:

Pela Pnad 2005, o rendimento médio mensal de todos os trabalhos de um professor com nível superior ensinando na educação fundamental ou média varia de mil a 1.500 reais mensais, comparado com os rendimentos médios dos médicos (5.763,00), engenheiros civis (4.037,00), analistas de sistemas (3.724,00) e contadores ou auditores (3.104,00). Chama a atenção também a grande disparidade salarial entre pessoas de formação superior que atuam nas universidades e as que atuam no ensino básico, de mais de 100%.<sup>26</sup>

Além disso, o autor indica que os salários de nossos professores perdem também nas comparações com outros países de nível semelhante de desenvolvimento.

Na mesma direção, pesquisa realizada por Moura Castro e Yoschpe<sup>27</sup> sobre a remuneração dos educadores na América Latina mostra que os professores da educação básica no Brasil estão em desvantagem em relação aos países vizinhos. Nossos salários são piores do que os da Argentina, do Chile, do Uruguai, da Colômbia e do México para o exercício das mesmas funções e o mesmo número de horas trabalhadas.

Ora, a única maneira de atrair bons professores e fixá-los, evitando que a carreira do magistério seja considerada opção de segunda linha, é aumentar seus rendimentos e passar a vincular a progressão na carreira ao desempenho e aos resultados obtidos nas escolas onde atuam. Hoje, um dos maiores problemas das redes pú-

blicas é o absenteísmo dos professores, a falta de incentivos à carreira e o excesso de licenças médicas, em todos os estados brasileiros. A grande dificuldade dos gestores é como garantir professor em sala de aula, mesmo em situações em que o número de professores por aluno segue padrões internacionais, como no caso do Distrito Federal, que possui em média 20 alunos por professor. Vários estados, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, enfrentam problemas parecidos: há professores em número suficiente, mas as escolas sofrem permanentemente com faltas de professores.

Um dos grandes problemas do setor público no Brasil é a estabilidade no emprego, independentemente do desempenho. No caso dos professores, os baixos salários são recompensados pela aposentadoria integral depois de 25 anos de trabalho, mesmo para aqueles com desempenho medíocre. Além disso, os professores dedicados e comprometidos não recebem incentivos por seu desempenho, não têm nenhum estímulo para permanecer na carreira e se aprimorar. Eles pagam o preço dos colegas menos responsáveis e muitas vezes se desanimam ou optam por empregos melhores.

Vários estudos internacionais têm apontado inovações importantes nas carreiras do magistério. Pesquisa desenvolvida pelo Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina (Preal) identifica inúmeras iniciativas em diferentes países que vinculam o desempenho a incentivos na carreira.<sup>28</sup> Nos EUA, vários estados estão implantando sistemas de avaliação e certificação dos professores com o objetivo de estabelecer salários e incentivos diferenciados por desempenho. No México e na Inglaterra, professores com desempenho de excelência recebem bônus. Relatório da OCDE<sup>29</sup> analisa as carreiras docentes em 25 países e indica importantes mudanças em curso nas políticas de recrutamento e contratação de professores. Incentivos para os que atuam em áreas de risco, apoio e auxílio-transporte para os que trabalham em áreas distantes, diferenças nos pagamentos de impostos, benefícios sociais como moradia e plano especial de atenção à saúde estão entre as principais medidas adotadas por mais de 20 países da Comunidade Européia, com prioridade aos que apresentam melhor desempenho.

No Brasil, a folha de pagamento das secretarias municipais e estaduais de educação absorve em média de 75% a 80% do orçamento. Em muitos casos, o comprometimento com salários ultrapassa 90% dos recursos disponíveis. Como os estados e municípios empregam mais de 2,5 milhões de professores de educação básica, há pouca margem de manobra para aumentar os salários. A única possibilidade de melhoria da carreira docente é a implantação de salários diferenciados mediante desempenho. Para isso, o ideal seria estabelecer sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das escolas, como já vem fazendo o estado de Minas Gerais. Pesquisas indicam que é fundamental valorizar o esforço do conjunto dos profissionais que atuam numa mesma escola para melhorar seus resultados. Não é recomendável fomentar a competição entre os professores de uma mesma escola, deve-se valorizar o trabalho do conjunto da equipe.

*(c) Organização e gestão dos sistemas e das escolas*

Num sistema federativo como o nosso, a gestão da educação básica é de grande complexidade. De alguma maneira, diferentes fatores que influenciam o bom andamento das escolas públicas têm relação com os três níveis de governo em graus diferenciados. O governo federal não tem como chegar às 200 mil escolas públicas do país, mas exerce funções importantes para o funcionamento do sistema. As redes estaduais, em geral muito grandes, apresentam enormes dificuldades de gestão que afetam o cotidiano das escolas. As redes municipais, que geralmente não sofrem do gigantismo burocrático das máquinas estaduais, têm mais dificuldades técnicas e falta de pessoal mais qualificado. As áreas metropolitanas, que concentram mais de 50% do alunado, apresentam talvez os problemas de gestão mais difíceis, agravados pela questão da violência urbana.

No caso da educação básica, o papel do governo federal, em especial do Ministério da Educação, é suplementar ao dos estados e municípios, mas de grande importância. Ao MEC compete coor-

denar a política nacional de educação; produzir informações e avaliações para subsidiar políticas; corrigir distorções do sistema; induzir políticas de equidade; e oferecer apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, de modo a reduzir as desigualdades internas do sistema e promover educação de qualidade para todos. Talvez o mais importante papel do MEC seja provocar mudanças e estabelecer um diálogo permanente com os entes federados e a sociedade em torno de metas e objetivos comuns. O MEC não deve entrar em conflito ou se sobrepor aos demais níveis de governo, que operam diretamente as redes de ensino.

Já os problemas das redes estaduais e municipais são de outra natureza. Em geral, falta uma ação mais articulada entre cada estado e seus municípios para definir prioridades e integrar ações. Muitas vezes, estados e municípios competem entre si por alunos e recursos. Especialmente no ensino fundamental, cuja oferta é compartilhada por estados e municípios, ocorre uma grande desarticulação do ponto de vista operacional e organizacional. Uma ação integrada poderia evitar turmas excessivamente lotadas, melhor uso dos espaços disponíveis, ou mesmo assegurar um tempo maior de permanência dos alunos em algumas escolas. Outra dificuldade é a falta de uma base curricular comum entre as escolas estaduais e municipais, o que muitas vezes acaba prejudicando os alunos que cursam as séries iniciais em escolas municipais e enfrentam dificuldades nas séries finais, em geral oferecidas pelas redes estaduais.

O maior problema, contudo, é a ausência de profissionalismo de gestão, que ocorre em vários estados e municípios, muitas vezes agravado por pressões políticas, empreguismo e ingerência direta nas escolas. As secretarias de Educação são os grandes empregadores do setor público. A gestão de recursos humanos e o gigantismo da máquina são os maiores problemas das secretarias, que não estão devidamente preparadas para gerir organizações tão complexas e orçamentos vultosos. O cotidiano das secretarias é regido pela falta de professores nas escolas, problemas de manutenção da rede física, ausência de mecanismos flexíveis para atender às emergências. Faltam quadros técnicos mais preparados nas estruturas centrali-

zadas e intermediárias das secretarias, e é fundamental investir nas capacidades institucionais das secretarias e redes de ensino para viabilizar a melhoria da qualidade, como apontou recente artigo de Norman Gall.<sup>30</sup>

Além das dificuldades assinaladas, a gestão das escolas é prejudicada tanto pela falta de professores e funcionários como pelo reduzido grau de autonomia que possuem para funcionar melhor. A literatura internacional traz fortes evidências sobre como funcionam as boas escolas e o que caracteriza um sistema educacional efetivo.<sup>31</sup> Primeiro, há evidências de que as escolas com maior autonomia administrativa e financeira são mais eficientes. Cabe às secretarias comandar o processo, definir diretrizes gerais, garantir o andamento das rotinas básicas das escolas, monitorar e supervisionar o funcionamento da rede, avaliar e cobrar resultados. Para isso, é preciso fixar metas e expectativas de aprendizagem, a partir de uma base curricular comum e das diretrizes nacionais, que orientem o monitoramento e a avaliação dos resultados. Assim, é possível identificar escolas com dificuldades e apoiá-las. Os bons resultados devem ser valorizados e estimulados.

Outro ponto diz respeito às equipes das escolas. O próprio Saeb, assim como a Prova Brasil, mostra que escolas com equipes mais estáveis e bons diretores apresentam melhor desempenho. É preciso comprometer os professores com as metas e os resultados de aprendizagem, e, para isso, é fundamental que as equipes das escolas sejam mais estáveis. Os diretores devem comprometer-se com as metas estabelecidas, e as secretarias devem assegurar condições adequadas de funcionamento das escolas.

Em muitos estados e municípios observa-se grande rotatividade de professores e diretores. Às vezes, diretores descomprometidos permanecem muito tempo na função sem que lhes seja cobrado nenhum resultado. É preciso estabelecer regras que definam as obrigações e sanções das equipes responsáveis pelas escolas. É preciso incentivar as boas escolas, dar mais autonomia aos diretores para montar suas equipes e cobrar resultados de acordo com as metas definidas pelas secretarias. Algumas iniciativas no Brasil são bas-

tante inovadoras no campo da gestão, como as de Tocantins, Acre, Minas Gerais e Pernambuco. Os quatro estados estão ampliando a autonomia das escolas, cobrando resultados com base em contratos de gestão e planos de metas definidos para cada unidade, avaliação externa permanente e sistema integrado de supervisão. O último Saeb de 2005 já indica os avanços desses estados nos resultados de desempenho do ensino fundamental.

Outro aspecto crucial é eliminar a ingerência política na escolha de diretores e quadros intermediários de direção das secretarias de Educação. Hoje, cerca de 60% dos diretores de escolas no Brasil são escolhidos segundo critérios políticos. Os dados do Saeb revelam que o perfil técnico dos diretores, sua capacidade de liderança e gestão são características fundamentais das boas escolas públicas. No lado oposto, a burocratização da escolha de diretor, segundo critérios exclusivamente ligados à carreira, também não parece muito recomendável, pois permite elevada rotatividade, além de não valorizar os diretores mais dedicados e comprometidos. Em um sistema de ensino com alta rotatividade de professores e diretores torna-se praticamente inviável desenvolver um projeto pedagógico de qualidade, pois, além da descontinuidade, torna-se difícil construir laços de coesão e de identidade entre os membros da equipe da escola. A boa escola pública requer grande compromisso dos professores com a aprendizagem dos alunos, uma equipe motivada e integrada e forte articulação com a comunidade.

Por fim, a participação das famílias e as parcerias com o setor privado ou organizações não-governamentais são aspectos importantes para a boa gestão da escola e a melhoria da aprendizagem. Vários estudos, o Pisa entre eles, destacam a participação e o envolvimento dos pais na vida escolar de seus filhos como condição essencial para o bom aproveitamento e maior motivação dos alunos. Também as parcerias com ONGs e fundações em projetos inovadores têm apresentado importantes resultados para a melhoria da escola. Projetos de capacitação em gestão, aceleração da aprendizagem, identificação de talentos, trabalhos de voluntariado, círculos de leitura, protagonismo juvenil, atividades complementares pós-escola,

além de parcerias diretas de empresas na gestão de escolas, como a experiência de Pernambuco e da Embraer, têm tido resultados excelentes. Seria importante aprofundar o conhecimento sobre essas iniciativas e seu impacto sobre o desempenho das escolas.

*(d) Currículo, avaliação e responsabilização (accountability)*

Desde 2006, o ensino fundamental obrigatório do país passou a ter nove anos de duração, abrangendo alunos de seis a 14 anos de idade. O grande problema, porém, permanece: como garantir a alfabetização efetiva das crianças nas séries iniciais para que possam prosseguir com sucesso até a etapa final da educação básica. Ou seja, nossas escolas não estão sendo capazes de fazer com que as crianças aprendam a ler, escrever, contar, somar, multiplicar, dividir e ter as noções iniciais de ciências, como mostra o Saeb.

Sabe-se que a qualidade das estratégias de ensino dos professores e da sala de aula são mais importantes do que qualquer outro fator para assegurar a aprendizagem. No caso brasileiro, além das dificuldades já mencionadas, há um problema básico ainda não resolvido: o que e como ensinar.

Um bom projeto pedagógico, como salienta Soares,<sup>32</sup> deve mostrar o conteúdo e o modo de ensinar. Para isso, toda escola deveria incluir em seu projeto:

- (i) os valores básicos que seus alunos devem desenvolver, tais como sociabilidade, respeito às diferenças, ética, solidariedade e cooperação no trabalho em equipe;
- (ii) as competências cognitivas que todos devem adquirir e as teorias de como aprender e como ensinar – não há uma única pedagogia;
- (iii) as rotinas básicas da escola: uso do tempo escolar; monitoramento do aprendizado e uso dos resultados das avaliações para melhorar o desempenho de todos os alunos.

Como costuma ocorrer em estruturas federativas, o Brasil não possui currículo único. Há exemplos interessantes em alguns

países federalistas, como a Austrália, que estabeleceu “*standards* de aprendizagem” a serem observados por todos os estados, respeitando porém a autonomia dos níveis inferiores de governo. No caso brasileiro, um dos grandes entraves à melhoria da qualidade é a falta de uma base curricular comum aos diferentes sistemas de ensino estaduais e municipais, que deveria orientar-se a partir de padrões mínimos nacionais ou expectativas a serem atingidas em cada série ou ciclo de aprendizagem. Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) representam um referencial importante, mas não indicam que conteúdos curriculares e estratégias de aprendizagem devem ser cumpridos na sala de aula em cada etapa do processo. Nem era esse, aliás, seu objetivo.

As avaliações muito contribuíram para o conhecimento objetivo do que está ocorrendo em nossas escolas. Contudo, o Brasil ainda não definiu as expectativas ou padrões básicos de conhecimento que os alunos devem alcançar ao final de cada ciclo de aprendizagem. Adotar uma base curricular comum e definir expectativas de aprendizagem para cada série ou ciclo devem ser prioridades de todos os sistemas de ensino, com ênfase na alfabetização, leitura, escrita e nos conceitos básicos de matemática e de ciências. É urgente garantir que todas as crianças de oito anos estejam alfabetizadas para que continuem aprendendo com sucesso.

Algumas iniciativas relevantes começam a despontar. Em Minas Gerais, já se implantou um sistema de avaliação das crianças de oito anos, para medir o grau de alfabetização dos alunos, identificar suas dificuldades e estabelecer as estratégias de intervenção necessárias para garantir a aprendizagem de todos. Em São Paulo, um programa de leitura e escrita com professores auxiliares nas séries iniciais, formação em serviço e material didático específico procura assegurar a efetiva alfabetização das crianças.

Para apurar a qualidade também é preciso que a escola conheça e entenda o sentido pedagógico das avaliações, de modo a usar os resultados obtidos para melhorar o trabalho em sala de aula e garantir a efetiva aprendizagem. É fundamental que as equipes das secretarias conheçam e analisem os testes aplicados nas avaliações

nacionais e estaduais. Todos os professores devem saber o que as avaliações estão medindo e o que significam os números que medem o nível de aprendizado dos alunos. Não adianta investir em avaliações sucessivas se a escola e seus professores não estão claramente informados sobre o que fazer com seus resultados. É preciso investir na capacitação institucional de professores e coordenadores pedagógicos na área de avaliação da aprendizagem. Infelizmente, poucas faculdades de educação incluem em seus currículos temas relacionados à avaliação. Nem mesmo os relatórios do Saeb, do Enem e do Pisa constam dos programas de formação de professores.

Não menos importante é a prestação de contas à sociedade. Assim como os professores, os pais e a sociedade também precisam entender melhor os instrumentos e os resultados das avaliações externas para que possam fiscalizar e cobrar mais das escolas de seus filhos. Os pais gostam de informação clara, precisa, simples e de fácil compreensão. Evitar a publicação dos resultados das avaliações externas é um debate superado em todos os países com sistemas consolidados de educação. Nessa área, é essencial um sistema de comunicação permanente com todos os segmentos do sistema – professores, alunos, sindicatos, pais, enfim, com toda a sociedade. Na era da informação, a ampla disseminação dos resultados é a chave do processo de melhoria da qualidade. É democrático e saudável divulgar todos os dados, garantir total transparência, prestar contas à sociedade. É também democrático, e direito de todos, aprender os conteúdos e competências básicas.

Nas duas últimas décadas, uma onda de reformas educacionais teve lugar em vários países. A agenda dessas reformas é igual ou muito semelhante em diferentes países, mais ou menos desenvolvidos.<sup>33</sup> Todas as reformas começaram com a implantação de sistemas de avaliação externa, mas a real transformação só ocorre quando a escola usa os resultados para melhorar seu desempenho e a sociedade fiscaliza a qualidade da educação. Para isso, é preciso ter metas e padrões ambiciosos, boas condições de trabalho para professores e alunos, informação de qualidade, intensa comunicação com a sociedade e responsabilização das escolas por seus resultados.

## Notas

1. O PDE pode ser acessado no site do MEC: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Informações sobre o compromisso “Todos pela educação” podem ser encontradas no site [www.todospelaeducacao.org.br](http://www.todospelaeducacao.org.br).

2. CASTRO, Cláudio. *O estado de uma nação*. Ipea, 2006 (cap.3).

3. AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira: Introdução ao estudo da cultura no Brasil*. São Paulo, Melhoramentos, 1968 [1940]; TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 1994.

4. MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo, Imprensa Oficial do estado, vol.1, 2005.

5. SOUZA, Paulo Renato de. *A revolução gerenciada: Educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo, Prentice Hall, 2005.

6. KLEIN, Ruben. *Como está a educação no Brasil? O que fazer?* Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, F. Cesgranrio, Rio de Janeiro, n.51, vol.14, abril-junho 2006.

7. Inep, Censo Escolar 1996.

8. Inep, 1999. Disponível no site [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

9. MENEZES FILHO, Naercio. *Os determinantes do desempenho escolar do Brasil*. Instituto Futuro Brasil/ Ibmec-SP/ FEA/USP, 2007. *Paper* não publicado.

10. Utilizam-se três indicadores para medir a abrangência da cobertura escolar: Taxa de Escolarização Líquida, que indica o percentual de crianças de sete a 14 anos matriculadas no ensino fundamental em relação ao total da população nessa faixa etária; Taxa de Atendimento, que aponta o percentual de crianças de sete a 14 anos atendidas pelo sistema escolar, independentemente do nível de ensino; Taxa de Escolarização Bruta, que mostra a relação entre o total da matrícula do ensino fundamental, independentemente da faixa etária dos alunos, e o total da população de sete a 14 anos.

11. Uma boa análise dos resultados da Pnad 2005 sobre a situação da educação pode ser encontrada em KLEIN, Ruben, “O sonho possível”, *O Globo*, primeiro caderno, 23 mar 2007; e SCHWARTZMAN, Simon. *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*, IETS, Rio de Janeiro, 2006.

12. O Censo Escolar de 2006 indica que 45% das matrículas do ensino médio estão concentradas em cursos noturnos. Esse percentual, que era de 56% em 1996, vem caindo sistematicamente. No mesmo período, as escolas públicas reduziram essa proporção de 63% para 52%. No ensino fundamental, o turno noturno responde ainda por 7% da matrícula total, fenômeno associado à distorção idade/série. Ver: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

13. KLEIN, Ruben, op.cit.

14. Que pode ser consultado no site do IBGE: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

15. SCHWARTZMAN, Simon, op.cit.

16. O quadro e a metodologia de sua criação estão disponíveis no site <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/ceae/andreadc/relatoriosae/31.html>.

17. SOARES, Francisco. *Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades*; Colin Brock e S. Schwartzman (orgs.). *Os Desafios da Educação no Brasil*, Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 2005, cap. 3; e Menezes Filho, op.cit.

18. Todas as observações sobre os fatores associados aos resultados do Saeb examinados neste item apóiam-se nas seguintes pesquisas: Menezes Filho, op.cit.; Francisco Soares, op.cit.; Ruben Klein, op.cit.; e Crespo Franco et alii. *Investigando práticas e políticas escolares moderadoras das desigualdades educacionais*, PUC-Rio, Dep. Educação, 2005.

19. O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa, na sigla em inglês) é realizado pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) a cada três anos, sendo aplicado em 57 países a estudantes de 15 anos em média. O Pisa estabelece um ranking internacional dos sistemas educacionais com base no desempenho dos alunos em provas de conhecimentos e habilidades de leitura, matemática e ciências. Cada prova tem aproximadamente 80 questões de igual conteúdo para todos os países, independente dos currículos específicos dos países participantes.

20. MENEZES FILHO, op.cit.

21. Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do Enem e do Pisa demonstraram que o nível de desempenho dos alunos cai à medida que aumenta a distorção idade/série. Ver relatórios do Saeb e do Pisa no site do Inep: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

22. Sobre isso, ver: [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org).

23. SOUZA, Paulo Renato de. *A revolução gerenciada: Educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo, Prentice Hall, 2005.

24. Inep, 2006.

25. SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Documento da Academia Brasileira de Ciências para a educação básica e o ensino de ciências* (mimeo.), 2007.

26. Ver SCHWARTZMAN, Simon, op.cit., p.14-5.

27. MOURA CASTRO, C. e YOSCHPE, G. *Remunerações dos professores na América Latina*, 2007. Disponível no site [www.preal.org](http://www.preal.org).

28. VAILLANT, Denise. *Estudo sobre formação e desenvolvimento profissional docente*, Coordenação do Programa de Desenvolvimento Profissional Docente na América Latina/GTD do Preal e Inter-American Dialogue, 2007. Disponível no site [www.preal.org](http://www.preal.org).

29. OCDE, 2005. *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Ver: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

30. Ver o site do Instituto Fernand Braudel: [www.fernandbraudel.org](http://www.fernandbraudel.org).

31. A respeito, ver: SOARES, Francisco. *Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos no Ensino Fundamental*. São Paulo, Moderna, 2007.

32. Idem.

33. Ver, a respeito: HOPKINS, David. *Improving Schools*, Open Univ. Press, Londres, 1999; e artigo do mesmo autor, "15.000 Hours", mimeo.