

Neli Helena Bender de Quadros

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO
FUNDAMENTAL: INQUIETUDES E PROVOCAÇÕES A
PARTIR DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre em Educação, tendo como orientador a Prof^ª. Dra. Solange Maria Longhi.

Passo Fundo

2008

A todos aqueles que acreditam na “qualidade social”
da educação.

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me concedido tantas oportunidades maravilhosas ao longo da minha trajetória. Minha vida é composta por grandes presentes de Deus, que normalmente surgem como desafios.

Por tudo isso, obrigada Senhor.

Quero agradecer também a algumas pessoas maravilhosas que foram fatores determinantes para que eu alcançasse mais esta graça, o título de mestre: meu esposo Adelino de Quadros, minha mãe Robertina da Silva Bender e a minha filha Duda. Quero agradecer também, minha irmã Carmem Lúcia Bender Estery, por todas as vezes que colaborou direta (revisões e considerações) e indiretamente (Duda) para a construção desta pesquisa.

São muitos os agradecimentos que precisam ser feitos, e muitas as pessoas a quem eu gostaria de nomear para registrar minha gratidão. No entanto, não citarei nomes para evitar o risco de não nomear aqueles que de alguma forma colaboraram nesta trajetória tão maravilhosa, mas tão cansativa e exigente.

Obrigada por compreenderem minhas limitações, meu cansaço e minhas falhas no dia-a-dia.

Quero fazer um agradecimento especial à professora Dra. Solange Maria Longhi, que não mediu esforços para orientar-me sempre que precisei e por compreender minhas angústias e limitações acadêmicas.

Enfim, quero agradecer a todos que colaboraram direta ou indiretamente para a concretização deste sonho. A vocês, ofereço esta conquista, muito obrigada a todos!

RESUMO

A qualidade da educação, tema de várias discussões hoje, tem se mostrado um grande desafio para o atual momento da educação brasileira, evidenciando, dessa forma, que sua abordagem é uma necessidade. O presente estudo enfoca políticas educacionais expressas no Plano de Desenvolvimento da Educação, mais especificamente aquelas relacionadas ao ensino fundamental. Teve como objetivos conhecer diferentes formas de compreensão do termo “qualidade da educação”; discutir o que as políticas educacionais precisam contemplar para oferecer às escolas públicas condições para enfrentarem os desafios relacionados à qualidade da educação; identificar a concepção de qualidade da educação expressa nas políticas do PDE e de que forma elas se propõem a posicionar-se diante das situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental em avaliações nacionais. Além da construção de referências teóricas com base em autores nacionais e nas conferências da Unesco, vale-se de informações obtidas por meio de estudo exploratório junto a famílias com filhos em escolas públicas e concentra-se na análise dos documentos do PDE. As categorias emergentes das referências teóricas construídas apontam possibilidades e limitações do plano, que propõe ações e estabelece programas com a finalidade de desenvolver a educação brasileira e faz um enfrentamento objetivo, necessário e urgente de inúmeras questões relacionadas à qualidade da educação básica. O estudo destaca alguns cuidados para que esse intuito se concretize, dentre outros, aqueles relacionados à ampliação da jornada escolar, aos aportes financeiros para a educação nas escolas, e a necessidade de políticas voltadas para avaliações nacionais que considerem as desigualdades sociais.

Palavras-chave: Política educacional. Qualidade da educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. Avaliação educacional.

ABSTRACT

The quality of education theme of several current discussions current proven as a great challenge for the current time of Brazilian education, so that its discussion is a necessity. This study refers to political educational expressed, in the development Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, focused on the basic education. Its approach as objectives: know different ways of understanding of the term quality of education; discuss what educational political need to offer the public schools conditions to meet the problems related to the quality of education; identify the conception by quality of education expressed in the political of PDE and how they propose to face situations related to the results obtained by school in national evaluations. In addition to the construction of theoretical references, basis national authors and conferences at UNESCO, the information was obtained through explorative study by families with children study at public schools and focused on analysis by PDE. The emerging categories of this analysis pointed possibilities and limitations of the plan. This proposed actions and programmes to develop Brazilian education. Makes a confrontation, necessary and urgent about questions related to quality of basic education. The study stand out some care to achieve, among others, especially those related to the extension of school session, intakes to financial education in schools, the fragility of national political about evaluations without considering social inequalities.

Key words: Educational political. Quality of education. PDE educational evolutions.

LISTA DE SIGLAS

ANFOPE: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

CF: Constituição Federal

CONSED: Conselho Nacional de Secretários de Educação

DAEB: Diretoria de Avaliação da Educação Básica

ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC: Ministério da Educação

PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação

PISA: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNE: Plano Nacional de Educação

PROINFÂNCIA: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil

SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de analfabetismo: 1900-1999.....	31
Tabela 2 – Taxa de aprovação por série	32
Tabela 3 – Matrícula inicial no ensino médio – Brasil – 1949/1999.....	32
Tabela 4 – Ensino fundamental – Taxas de aprovação, reprovação e abandono Brasil – 1995-1997	52
Tabela 5 – Média de proficiências do Saeb 1995-2005 – Brasil.....	57
Tabela 6 – Percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em língua portuguesa – Brasil – 2001	60
Tabela 7 – Percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em matemática – Brasil – 2001.....	61
Tabela 8 – Distribuição de alunos nos estágios de construção de competências língua portuguesa – 8ª Série – Saeb 2001 – Brasil.....	63
Tabela 9 – Distribuição de alunos nos estágios de construção de competências matemática – 8ª Série – Saeb 2001 – Brasil.....	63
Tabela 10 – Ideb 2005, 2007 e projeções para o Brasil.....	72

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: RAÍZES DOS DESAFIOS E AVANÇOS QUE SE CONSTITUEM DESDE A DÉCADA DE 1990	17
2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: OS DIFERENTES OLHARES E AS DIFERENTES POSSIBILIDADES DE DEFINIÇÕES	35
3 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: DAS MELHORIAS EM RELAÇÃO AO ACESSO E AO FLUXO ESCOLAR AO DESAFIO DA QUALIDADE.....	51
3.1 Acesso, fluxo e qualidade: uma sucessão de desafios	51
3.2 Vinte anos do Saeb: pontos e contrapontos	56
3.2.1 Mais escolas... Melhor fluxo escolar... Menores médias de desempenho! Onde está o “problema”?	64
3.2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: fluxo escolar e médias de desempenho, um novo enfrentamento	68
4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL: INQUIETUDES E PROVOCAÇÕES.....	75
4.1 Fracasso escolar, baixa qualidade da educação, baixo desempenho escolar: designações diferentes, mas o mesmo desafio.....	75
4.1.1 Entrevistas realizadas com famílias de alunos de 4ª série de uma escola estadual do município de Sarandi/RS: constatações ilustrativas.....	80
4.2 Plano de Desenvolvimento da Educação: questionamentos necessários.....	87
4.2.1 Análise da primeira categoria: <i>Metas, razões e princípios do PDE</i>	90
4.2.2 Análise das demais categorias.....	100
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS	118
APÊNDICES	125
ANEXOS	130

INTRODUÇÃO

Fracasso escolar..., educação de qualidade..., analfabetismo funcional..., prova Brasil..., Ideb..., culpados e inocentes..., questões suscitadas por esses temas estão sendo vistas e ouvidas nos meios de comunicação com muita frequência. Os resultados preocupantes que vêm sendo divulgados levam a sociedade a questionar sobre de quem é a culpa. O que fazer para melhorar o atual contexto da educação básica no Brasil? Muitas são as informações, diversas as interpretações.

Inicialmente, cabe esclarecer algumas dessas conceituações. O termo “fracasso escolar” (abordado em maiores detalhes no capítulo IV à luz de Marchesi e Peres) e o termo “baixa qualidade da educação” (analisado no contexto amplo de qualidade, no capítulo II), ao longo desta pesquisa, são utilizados como sinônimos de baixa proficiência em língua portuguesa e matemática.

A pesquisa constituinte deste estudo gira em torno dos resultados identificados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) nas avaliações do ensino fundamental e, neste contexto, o termo “qualidade da educação” refere-se à adequada proficiência em português e matemática. Sabe-se que a questão da “qualidade da educação” transcende a mera aquisição de habilidades cognitivas, porém tais discussões serão mais bem pontuadas no capítulo II, conforme já mencionado.

Na década de 1990 ocorreram muitas mudanças no quadro educacional do país, dentre as quais se podem citar: a queda acentuada das taxas de analfabetismo; o expressivo crescimento da matrícula em todos os níveis de ensino, destacando-se o avanço na universalização do ensino fundamental; a melhoria da qualificação dos professores; a ênfase nos programas de aceleração da aprendizagem para a correção do fluxo escolar; a elaboração de parâmetros e referenciais curriculares para educação infantil, educação de jovens e adultos, educação indígena, ensino fundamental, ensino médio e formação de professores; a institucionalização de sistemas nacionais de avaliação abrangendo todos os níveis de ensino; a reorganização do Sistema de Estatísticas Educacionais, subsidiando o diagnóstico e a formulação das políticas educativas das diferentes instâncias administrativas. Em meio a tantas mudanças esperava-se que o panorama educacional do início do milênio fosse diferente.

Entretanto por meio dos dados levantados pelos órgãos oficiais, percebemos atualmente um novo desafio a ser enfrentado: trata-se do déficit de *qualidade* que se faz

presente em todos os níveis de ensino. Não bastam vagas para todos, não basta haver um maior número de alunos concluintes no ensino fundamental e médio se nem mesmo as habilidades cognitivas mínimas para cada etapa estão sendo asseguradas. A finalidade maior da educação não se limita ao domínio de habilidades cognitivas, mas envolve uma educação de qualidade no sentido pleno, uma educação com qualidade social (GRACINDO, 2006), para a emancipação, a autonomia, a maioria. (LONGHI, 2003). Nesse sentido, é necessário que os envolvidos no processo educativo se incluam no mundo letrado.

Saber ler, escrever, calcular, compreender e interpretar são elementos que colaboram para que os indivíduos busquem sua liberdade, sua emancipação, situando-se diante dos diferentes episódios sociais, econômicos e políticos para, então, posicionar-se de forma crítica diante dos novos desafios. Ser proficiente em português e matemática não garante ao indivíduo um pensar autônomo e crítico, mas amplia suas condições de compreensão do mundo. Diante disso, a baixa proficiência nessas disciplinas constitui motivo de preocupação. Essa problemática é importante não no sentido mercadológico como muitos a compreendem, ou seja, no sentido de melhor adequar os indivíduos a uma sociedade globalizada, que precisa de profissionais bem preparados, mas num sentido maior, pelo qual os indivíduos estarão mais bem habilitados para compreender o mundo e os problemas que os rodeiam. Assim, terão melhores condições de interagir e de se posicionar de forma autônoma, crítica e transformadora.

Novamente questiono: Quais os caminhos que se devem seguir para “acertar” o passo e melhorar o quadro da educação no Brasil? Como profissional da educação¹, as inquietações em relação à problemática do fracasso escolar tangenciavam fortemente o aspecto metodológico e a gestão pedagógica. Esta questão se fazia tão presente que, na primeira tentativa de delimitar o tema da pesquisa, eu sempre buscava contemplar estes aspectos. A

¹ Em 1993 iniciei minha caminhada profissional como professora de Matemática e Ciências do ensino fundamental. Entre 1993 e 2003 interagi em diferentes funções, trabalhando com coordenação pedagógica, supervisão escolar e gestão escolar numa escola de ensino fundamental de periferia, que atendia nos três turnos. Ao longo desses anos, principalmente entre 1993 e 2000, o sistema municipal de educação do qual eu fazia parte trabalhou intensamente a problemática da reprovação e evasão, por meio de cursos e capacitações com diferentes autores, entre eles Jussara Hoffman, Lukesi, Penna Firme e outros. No entanto, as questões perseguidas nestes encontros ficavam em torno das questões metodológicas e de posturas avaliativas adotadas pelos professores. Muito foi discutido ao longo desses anos sobre os problemas que as reprovações causam nos alunos. Nesse período, além dos cursos, seminários e capacitações, realizei duas pós-graduações (*lato sensu*), Supervisão Escolar e Pedagogia Gestora com ênfase em Orientação e Administração Escolar e participei de uma viagem de estudos aos EUA, patrocinada pelo Concurso Nacional de Gestão Escolar. *Sua escola faz escola* (Unesco, Consed, Undime, Embaixada Americana, Fundação Roberto Marinho). Nessa viagem o foco do estudo era gestão escolar como meio de se alcançar a eficiência da educação. Com o passar do tempo, os índices relativos à evasão e à reprovação melhoraram consideravelmente no município, mas minhas inquietações aumentaram em relação à aquisição de habilidades cognitivas dos alunos em questão. Com a intenção de discutir e compreender melhor o contexto da educação básica, mas, principalmente, do ensino fundamental no Brasil, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Educação- Mestrado da UPF.

suposição de que o desempenho do professor em sala de aula é elemento central na promoção dos resultados da aprendizagem representava a “grande verdade”, levando-me a supor que a pesquisa viria apenas confirmar esta hipótese. Com o início dos estudos no mestrado, realizei leituras com enfoques que até então não faziam parte do meu referencial teórico. O que tornou possível perceber a urgência de contemplar um contexto maior, um contexto histórico, social, econômico, cultural e político. Assim, foram emergindo, aos poucos, a importância e a necessidade de uma revisão histórica, para visualizar como as desigualdades foram se evidenciando como determinantes para o atual cenário da educação no Brasil.

Diante disso, questões como reprovação escolar, fracasso escolar, analfabetismo funcional, evasão, qualidade da educação começaram a ganhar novas conotações. As preocupações, as inquietudes, não diminuíram, mas novos questionamentos foram incorporados neste contexto. O estudo de diferentes pensadores favoreceu também o desenvolvimento do espírito crítico, visto que a comparação entre diversos pensamentos possibilitou uma postura mais criteriosa diante das leituras realizadas por ocasião da elaboração da proposta de pesquisa.

Entretanto, a tentativa de compreender a problemática do fracasso escolar no ensino fundamental continuava latente. Nos estudos exploratórios percebia que a problemática em questão está inter-relacionada com inúmeras variáveis, as quais ultrapassam questões gerenciais e pedagógicas das escolas e vão além da esfera familiar. Discutir essa problemática implicaria, entre outros aspectos, levantar também questionamentos em relação às políticas educacionais, desigualdades sociais e econômicas, enfim, haveria a necessidade de situar melhor a problemática num dado contexto. Afirma Gracindo:

Como legado histórico, recebemos uma enorme dívida social, evidenciada num quadro de altas taxas de concentração da riqueza socialmente construída e uma desumanização crescente. As políticas públicas na área, quase sempre equivocadas, também não foram capazes de oferecer educação para toda a sociedade brasileira. Como consequência, temos hoje indicadores muito negativos do desempenho educacional em todos os níveis. Indicadores que também são reflexos de uma nova ordem econômica mundial, na qual o Estado vem se omitindo ou privatizando a execução de ações historicamente estatais. (2003, p. 1).

Diante dessa nova forma de compreender a complexa problemática do fracasso escolar, dos índices preocupantes relativos às avaliações do Saeb e da grande expectativa que se criou em torno das políticas educacionais que o segundo governo Lula apresentaria à

sociedade brasileira, percebi o quanto essas temáticas se aglutinavam na temática principal do PDE: a qualidade da educação.

Na tentativa de delimitar o problema, optei por discutir o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)², com foco na problemática do atual contexto da qualidade da educação no ensino fundamental. Esta escolha ocorreu em razão de que o PDE, lançado oficialmente no dia 24 de abril de 2007, é, em outras palavras, um pacote de medidas focadas na melhoria da educação brasileira em todos os níveis, mas com ênfase maior na educação básica.

Diante de tantas expectativas e incertezas e considerando a influência que as políticas educacionais exercem sobre o dia-a-dia das escolas³, muitas vezes sem que os profissionais que nelas atuam percebam, pretendo investigar neste estudo a seguinte questão: Qual a concepção de “qualidade da educação” expressa nas políticas do PDE e de que forma elas se propõem a enfrentar situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais?

Ao longo da análise dos documentos que constituem o PDE, busquei levantar informações na tentativa de responder a essa problemática, pois acredito que, entre as linhas e entrelinhas, entre o escrito e o não-escrito, é possível encontrar elementos de grande valia para enriquecer essa discussão, com vistas a levantar elementos que ajudem a esclarecer questões tais como: O que é necessário para que as escolas atendam os alunos de forma a garantir que todos aprendam e se desenvolvam no sentido pleno? O que as políticas educacionais precisam contemplar para oferecer às escolas públicas condições para enfrentarem os desafios contemporâneos relacionados à qualidade da educação.

É oportuno também relatar de onde surgiu a intenção de estudar essa problemática. A temática desta pesquisa emergiu num contexto profissional, conforme resumidamente relatado na nota de rodapé nº. 3. No entanto, posso dizer que a grande preocupação sempre girou em torno do porquê de a educação básica, especificamente o ensino fundamental das escolas públicas, apresentar resultados tão desanimadores em relação à proficiência em português e matemática.

As diferentes hipóteses pensadas ao longo de minha trajetória profissional foram influenciadas a partir da época em questão e das políticas educacionais de cada momento.

² O PDE será abordado no capítulo 4.

³ Na revista *Nova Escola*, n. 207, de novembro de 2007, na reportagem “A educação, vista pelos olhos do professor”, Nova Escola e Ibope entrevistaram professores da rede pública de todo o país e concluíram, entre outros aspectos: “As pesquisas revelam muitas informações pelo que é dito, mas também pelo não dito”. Um dos tópicos que mais chamaram a atenção dos analistas foi a ausência [na fala dos professores] do Estado (ministério e secretarias estaduais e municipais) quando o assunto é qualidade do ensino e quem é responsável por isso. (p. 38).

Hoje, com uma maior fundamentação teórica nesse sentido, consigo fazer uma leitura mais esclarecedora dos diferentes fatos vividos nos estabelecimentos de ensino, das ações das coordenadorias e das secretarias de Educação. Contudo, é importante salientar que essa preocupação com a aquisição de habilidades cognitivas sempre se faz presente, por acreditar que uma educação emancipadora, crítica e voltada para o desenvolvimento do ser como um todo implica pensar também em pessoas bem preparadas cognitivamente. Diante dessas inquietações, optei por uma pesquisa exploratória, como a explica Gil:

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. [...] Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. [...] Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. [...] Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados. (1999, p. 43).

Foi justamente com essa perspectiva que esta pesquisa foi iniciada, permitindo-me aprimorar idéias, modificar conceitos e revisar bibliografias. O levantamento bibliográfico e o levantamento documental foram duas constantes nesta primeira etapa. Num primeiro momento, as hipóteses voltavam-se para os aspectos pedagógicos, metodológicos e gestores das escolas; porém, à medida que acontecia a revisão bibliográfica, foram se incorporando novos elementos que contribuíram para compreensão e delimitação da problemática.

Num segundo momento considerei oportuno investigar possíveis fatores extra-escolares comuns em alunos que apresentam habilidades muito boas em leitura, escrita e resolução de problemas e fatores extra-escolares comuns em alunos que apresentam muita dificuldade nessas. Para isso, foi entregue para uma professora de quarta série do ensino fundamental do município de Sarandi/RS um questionário (Apêndice 1) com a solicitação de que, considerando suas observações diárias, suas atividades avaliativas e a série em questão, identificasse alunos que apresentavam muitas dificuldades nas habilidades de leitura, escrita e de resolução de problemas e alunos que demonstravam grande facilidade nas mesmas habilidades.

De posse da lista de nomes e da autorização da escola, as famílias foram visitadas e responderam a um formulário (Apêndice 2) com 24 questões, que abordavam aspectos

pertinentes à escolarização dos pais, renda da família, atividades desenvolvidas pela criança em períodos fora do horário da escola e nas férias e outras. A análise das respostas dadas no instrumento só veio confirmar aspectos já identificados na revisão bibliográfica, ou seja, os alunos que se destacavam de maneira positiva nessas habilidades não tinham, necessariamente, uma renda familiar muito superior, mas apresentavam algumas particularidades, como: conheciam outras cidades; tinham acesso a atividades pedagógicas fora do turno escolar, a revistas e jornais sistematicamente; a escolaridade dos pais era, no mínimo, ensino médio e outros elementos que, possivelmente, agem como fomentadores da vida escolar desses alunos.

No outro extremo encontrei histórias de vida com baixa escolaridade dos pais e membros da família, famílias numerosas, pai desconhecido (em alguns casos), ou, ainda, crianças sendo criadas por tia e avós, problemas de saúde em familiares. Enfim, são extremos que ilustram duas realidades presentes nas escolas públicas do nosso país.

No transcorrer da revisão bibliográfica, eu percebi que a problemática não poderia ser explicada em estudo não poderia ser explicada contemplando apenas aspectos escolares e familiares, pois tanto a escola quanto a família são elementos submersos numa história, num contexto maior, por isso não podem ser pensados isoladamente. Dos estudos que trabalham tais pontos, cito Patto (1990).

Nesta etapa da pesquisa já era possível reconhecer com maior clareza as diferentes “falas” nos textos que estavam sendo lidos ou que já o tinham sido. Determinados autores, como Lück (2005), Ioschpe (2004), Castro (1999), relacionam os problemas de reprovação, de baixa proficiência e de fracasso escolar diretamente com questões metodológicas, pedagógicas e problemas de gestão; outros descrevem essa problemática situando-a num contexto, como fruto de várias causas.

Direcionando as leituras de forma mais pontual para esta segunda linha de pensamento, tive o interesse despertado para a compreensão das políticas educacionais, que também são elementos que interferem na temática em questão. Nessa perspectiva, iniciei uma busca no sentido de compreender como o Estado vem desenvolvendo suas políticas educacionais no sentido de garantir o direito assegurado constitucionalmente (CF, art. 205, inciso VII) de uma educação de qualidade para todos.

Procurei a partir de então fazer um mapeamento das mudanças ocorridas na educação do ensino fundamental a partir da década de 1990. Assim, foi possível estudar muitos documentos produzidos pelo MEC/Inep que abordavam a evolução dos diferentes desafios na área da educação, em sua maioria relacionados ao ensino fundamental no Brasil, bem como

examinavam diversos documentos internacionais sobre problemas da educação básica em países que ainda não venceram os desafios da modernidade. Nessas leituras “flutuantes”, segundo Gil (1999), privilegiei os documentos que promoviam a reflexão acerca do tema que emergiu da pesquisa exploratória em questão, ou seja, “qualidade da educação”. Dos documentos lidos, optei por estudar mais atentamente o PDE, em razão de seu foco estar direcionado para a temática em questão.

Desse momento em diante a pesquisa exploratória deu espaço para um estudo mais direcionado. Nesta fase, os decretos, as portarias, planos e as descrições das “ações” do PDE, que são disponibilizados no *site* do Inep, foram impressos e encadernados formando um documento único, com a intenção de, por meio de novas leituras, estabelecer quais seriam os aspectos a serem privilegiados no estudo. Iniciava-se, neste momento, a análise documental. Então, como ponto de partida, com base na revisão bibliográfica realizada, estabeleci dois eixos, que se tornaram orientadores da análise dali em diante: Qual a concepção de “qualidade da educação” expressa nas políticas do PDE? De que forma essas políticas se propõem a enfrentar situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais?

É importante esclarecer que esses eixos surgiram por acreditar que a compreensão acerca das concepções da qualidade da educação relaciona-se diretamente com as diferentes formas de serem propostos os enfrentamentos para a referida problemática, ou seja, as diferentes compreensões acerca do conceito de qualidade na educação, sejam pautadas nas concepções do mercado, sejam no sentido da “qualidade social” (GRACINDO, 2005), encaminham formas diferentes de práticas educativas e de políticas educacionais. Diante disso, torna-se muito importante identificar nas atuais políticas educacionais (PDE) quais são as tendências nesse sentido.

A presente pesquisa procura refletir sobre tais indagações em quatro capítulos. O primeiro procede a uma pequena contextualização da educação básica no Brasil, procurando evidenciar as raízes dos desafios e avanços que se constituíram a partir da década de 1990, com a intenção de compreender melhor os atuais fatos e visualizar possíveis tendências do ensino fundamental em nosso país. No entanto, é importante enfatizar que não pretendemos fazer um resgate histórico das políticas educacionais relacionadas à qualidade da educação, mas deter-se no período mais recente, especialmente no pós-LDB, envolvendo, assim, acontecimentos das duas últimas décadas.

O segundo capítulo analisa diferentes concepções a respeito do termo “qualidade da educação”, buscando elementos para refletir sobre o que é educação e qual é realmente sua

função. Diante disso, propõe fazer questionamentos a respeito de possíveis visões hegemônicas acerca da questão qualidade da educação. Com base nas reflexões e discussões do primeiro e segundo capítulo, o terceiro aborda o Sistema de Avaliação da Educação Básica Brasileira, procurando analisar elementos relacionados ao acesso e fluxo escolar e também à questão que se mostra como um grande desafio do momento, a qualidade da educação. É no último capítulo que se realiza um exame mais detalhado dos documentos do PDE, buscando por meio da técnica da análise documental, identificar elementos que contribuam para o esclarecimento da temática central da dissertação.

1 EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: RAÍZES DOS DESAFIOS E AVANÇOS QUE SE CONSTITUEM DESDE A DÉCADA DE 1990

Muito há que se discutir sobre os desafios, avanços e também dificuldades, considerando as medidas tomadas e as mudanças em torno da educação brasileira. Pensando assim, em relação ao contexto da educação e da política educacional no Brasil, relata Dickel:

Não há mais como duvidar das mudanças que, no dia-a-dia de professores de escolas públicas ou privadas, de professores e alunos universitários, têm se operado. O convívio na escola e o nosso trabalho como professores e alunos foram afetados por um conjunto de medidas e ações provenientes fundamentalmente dos órgãos de gestão da educação, sejam municipais, estaduais ou federais. (2004, p. 19).

Analisando esse panorama educacional, consideramos também o postulado por Mészáros em relação à incorrigível lógica do capital e seu impacto sobre a educação. Afirma o autor:

Poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Conseqüentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança. (2005, p. 25).

Ainda tratando da questão do contexto, Casassus (2007, p. 29 e 49) enfatiza que a educação não acontece num vazio social, pois as variáveis que afetam os resultados dos alunos são determinadas por condicionantes sociais e culturais próprios de cada local. Seguindo essa linha de raciocínio, o autor levanta uma problemática muito importante ao colocar em evidência a necessidade de serem consideradas as diferenças sociais, econômicas, culturais e históricas entre os países quando se quer usar como modelo políticas públicas que tiveram êxito em determinados países.

Segundo Casassus (2007), o tema da qualidade em educação fez-se presente na América Latina no início da década de 1990 – dez anos depois de nos Estados Unidos e na Europa. Nestes, durante este tempo, foram elaboradas e aplicadas políticas destinadas a melhorar a qualidade, essas centradas em temas de gestão e, principalmente, daquelas que contêm medidas de mercado, fundamentadas no princípio de que, se melhorada a qualidade,

as escolas passarão a concorrer entre si para captar novos alunos. Segundo o autor, a América Latina segue, na década de 1990, com políticas públicas nessa mesma linha, desconsiderando, no entanto, as diferenças existentes entre a realidade dos países da Europa e a dos Estados Unidos em relação aos países da América Latina.

Uma forma prática de demonstrar as diferenças existentes entre essas realidades é por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹, cuja finalidade é indicar qualidade de vida das populações considerando três aspectos: 1) a longevidade da população – expressa pela esperança de vida; 2) seu grau de conhecimento – traduzido por duas variáveis educacionais: a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino; 3) sua renda ou PIB *per capita*, ajustada para refletir a paridade do poder de compra entre países.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, divulgou um levantamento entre 177 países, considerando vários indicadores, entre eles o Índice de Desenvolvimento Humano. Nesse relatório o Brasil (0,800) ocupa o septuagésimo lugar, ficando abaixo da Argentina (0,869), Chile (0,867), Uruguai (0,852), Costa Rica (0,846), Cuba (0,838), México (0,829), Panamá (0,812), isso com relação a países latino-americanos. A Islândia lidera o *ranking* com 0,968 e os Estados Unidos ocupam a posição de décimo segundo, com um IDH de 0,951. Dessa forma, o Brasil passou, mesmo que timidamente, a fazer parte do grupo de países com grau médio de desenvolvimento humano quanto a este indicador.

Complementando, é interessante examinar os dados obtidos por meio do índice de Gini, outro indicador que sinaliza a grande diferença entre o Brasil e outros países. O índice de Gini mede a desigualdade na distribuição de renda, fornecendo valores entre zero (perfeita igualdade) e 100 (máxima desigualdade), ou seja, no caso deste índice, o ideal é caminhar em direção a zero, pois, quanto mais próximo de zero, melhor é a distribuição da renda do país. No entanto, o Brasil permanece com uma brutal desigualdade na distribuição de renda. O desempenho brasileiro avaliado pelo indicador Gini no relatório de Desenvolvimento Humano 2007 (p. 283-286) coloca o país entre o grupo dos países mais desiguais do mundo, com um índice igual a 57,0.

¹ O índice situa-se entre os valores 0 (zero) e 1 (um): quanto mais próximo de 1, melhor é a situação do desenvolvimento humano. Segundo a classificação internacional, os países são agrupados em três categorias: países de alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800; países com grau médio de desenvolvimento humano, para valores de 0,500 a 0,800; e países com baixo grau de desenvolvimento humano, quando o IDH for inferior a 0,500.

Embora o Brasil permaneça como um dos países mais desiguais do mundo, a queda de 1998² a 2007/2008 no índice de Gini levou a que, aos poucos, o país fosse se afastando dos países que lideram esse *ranking* negativo. Quando o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (Pnud) divulgou seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002, com dados até o ano de 2000, o Brasil tinha um indicador de desigualdade de renda inferior apenas ao de cinco países africanos: O índice de Gini, em 2000, estava em 60,7; quatro anos depois caiu para 57,0³. Foi uma redução tímida, mas suficiente para que o país perdesse cinco posições negativas no *ranking*. Hoje, países como Namíbia, África do Sul, Bolívia e Haiti apresentam padrão de concentração de renda pior do que o brasileiro. Contudo, se forem comparadas apenas às nações de alto desenvolvimento humano, o Brasil apresenta a maior desigualdade medida pelo índice de Gini. O país menos desigual, conforme o relatório, é o Japão (índice 24,9).

A questão da desigualdade é abordada de forma muito oportuna por Casassus (2007, p. 37 e ss), o qual enfatiza que, apesar de muitos países da América Latina terem conseguido expandir sua economia e aumentar o gasto social durante a década de 1990, a questão da distribuição de renda ainda se mostra como uma grande limitação. Segundo o autor, a desigualdade de renda tem um impacto evidente no acesso e permanência na educação. Para ilustrar sua afirmação, cita o Brasil, o México e El Salvador como países onde a diferença entre os 10% mais pobres e os 10% mais ricos, em termos de disparidade dos anos de estudo da população de 25 anos de idade, em 1995, era maior que cinco vezes, com os pobres tendo uma escolaridade de cerca de somente dois anos.

As desigualdades de rendimento acarretam muitas outras: 80% dos domicílios dos 10% mais ricos têm saneamento adequado, contra um terço dos 40% mais pobres; existem mais de 30% de empregados sem carteira entre os 40% mais pobres e apenas 8% entre os 10% mais ricos; o percentual de estudantes de nível superior de 20 a 24 anos também é bastante desigual nos dois grupos, de 23,4% e de 4%, respectivamente.

² No Relatório do Desenvolvimento Humano 2002 – “Aprofundar a democracia num mundo fragmentado” – o Brasil aparece com o índice de Gini igual a 60,7, sendo o ano de inquérito 1998. (p. 194).

³ No Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008: – Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido” o Brasil aparece com o índice de Gini igual a 57,0, sendo o ano de inquérito 2004. (p. 283.).

É interessante enfatizar que em 2002, por meio da Síntese de Indicadores Sociais⁴, a problemática da desigualdade foi considerada o traço mais marcante da sociedade brasileira. Segundo nota do Ministério Orçamento e Gestão⁵ (2003 p. 1), referindo-se a esta publicação, o 1% mais rico da população acumula o mesmo volume de rendimentos dos 50% mais pobres e os 10% mais ricos ganham 18 vezes mais que os 40% mais pobres. Metade dos trabalhadores brasileiros ganha até dois salários mínimos e mais da metade da população ocupada não contribui para a Previdência.

Além dos aspectos socioeconômicos acima citados, para compreender a conjuntura da educação básica nacional no âmbito das escolas é oportuno lançar um olhar retrospectivo para sua história mais recente.

A década de 1990 foi marcada por uma série de mudanças, inclusive no setor educacional, pois, com a retomada das eleições diretas para governadores, em 1982, e com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, alteram-se as relações intragovernamentais até então comandadas pelo regime militar. Os Estados e os Municípios começaram a ter mais autonomia, do que são exemplo as estruturas de descentralização fiscal, previstas pela nova Constituição. Esse novo panorama político e social que o Brasil vivia, associado a tratados, documentos e organismos internacionais voltados ao enfrentamento dos problemas educacionais dos países subdesenvolvidos, fomentou o surgimento de novas políticas públicas educacionais. Pode-se destacar como exemplo de iniciativa internacional a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia) em 1990, sob orientação do Unicef/Pnud, que expressou e reforçou a importância da educação básica. A proposta originada desta conferência esteve voltada à idéia de priorização das necessidades básicas de aprendizagem. (TORRES, 1994). Dickel, ao comentar a importância dessa conferência, destaca que

⁴ Síntese de Indicadores Sociais 2002 – publicação lançada pelo IBGE que reúne um conjunto de indicadores sobre a realidade social brasileira, abrangendo informações sobre saúde, educação, trabalho e rendimento, domicílios, famílias, grupos populacionais específicos e trabalho de crianças e adolescentes, entre outros aspectos, acompanhados de breves comentários sobre as características observadas nos diferentes estratos geográficos e populacionais do país relativamente a esses temas. Os indicadores, elaborados principalmente com base nos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios em 2001, estão apresentados em tabelas e gráficos para o Brasil, para grandes regiões e unidades da federação e, para alguns aspectos, também para regiões metropolitanas. A elaboração e sistematização desses indicadores atende a recomendações internacionais e contribui para a compreensão das modificações no perfil demográfico, social e econômico da população, possibilitando, assim, o monitoramento de políticas sociais.

⁵ Síntese de Indicadores Sociais 2002. Comunicação Social – 12 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/12062003indic2002.shtm>. Acesso em: 26 jun. 2008.

[...] trata-se de uma manifestação histórica da vontade e do compromisso de diversos países para estabelecer – a partir do campo da educação de crianças, de adultos e das famílias – novas bases de superação das desigualdades e produzir novas possibilidades para erradicar a pobreza. (2004, p. 22).

Ainda esclareceu a autora que, tendo os representantes brasileiros definido a educação básica como prioridade para a década de 1990 e a reforma no ensino fundamental como o seu “carro-chefe” no panorama educacional brasileiro, a educação voltou a fazer parte do cenário nacional e internacional “como tema central das reformas políticas e econômicas e como critério de avaliação dos pedidos de financiamento de ações ao Banco Mundial” (DICKEL, 1994). Dessa forma, o setor educacional sofreu muitas alterações em razão das exigências internacionais e das novas demandas relacionadas a um contexto social, econômico, demográfico e político que também se apresenta com novas formas nesta década.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995-01/01/2003) houve muitas transformações no setor educacional, entre as quais a aprovação da LDB (lei nº 9 394/96). No entanto, cabe enfatizar que a discussão desta lei teve início assim que a Constituição de 1988 foi promulgada, ou seja, ainda no mandato do presidente Sarney. A LDB, como qualquer lei, é fruto do seu tempo; não é objetivo tratar do texto legal e seu contexto, mas é oportuno dizer que previu, entre outros aspectos, que caberia a cada instância governamental a organização de seus respectivos sistemas de ensino, em regime de colaboração.

No mesmo ano da aprovação da LDB foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que também surgiu num contexto em que se precisava buscar a universalização do ensino fundamental. Como um dos critérios de distribuição dos recursos do Fundef era o número de alunos, isso incentivava os sistemas de educação dos Estados e Municípios a fazerem um chamamento de alunos e, ao mesmo tempo, a procurarem mecanismos que viessem a contribuir para a permanência dos alunos nos bancos escolares. De forma objetiva e esclarecedora, Vieira (2007) aborda a educação no governo Fernando Henrique Cardoso, destacando que esse período foi marcado por uma multiplicidade ações, as quais, por conseguinte, foram responsáveis por alterações significativas na fisionomia do sistema educacional brasileiro.

Além do que já foi citado (a nova LDB e o Fundef), a autora chama a atenção para a emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, cujo propósito foi permitir a intervenção da União nos Estados caso estes não aplicassem o valor mínimo exigido no artigo

34 da Constituição Federal; rever o dever do Estado na oferta do ensino fundamental para os que a ele não tivessem tido acesso em idade própria e de ensino médio; definir as responsabilidades das diferentes esferas do poder público em relação à oferta de ensino; detalhar os recursos aplicados pela União na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental; prever a criação de fundo⁶ de natureza contábil para manutenção e desenvolvimento e valorização de seu magistério .

É importante destacar que a década de 1990 foi marcada por muitas mudanças na esfera educacional do país, as quais, no entanto, não aconteceram por obra do acaso. Segundo Lima (2004), as necessidades decorrentes da vida urbana e do mundo do trabalho e a luta pelos direitos humanos transformaram a demanda por educação ou por escolarização mais elevada numa grande exigência dos setores políticos, independentemente de sua conotação ideológica e de siglas partidárias. A autora enfatiza ainda:

A tendência internacional e a luta por ampliação e melhorias educacionais são a marca dos últimos cinquenta anos. É necessário compreender que o atendimento a essas demandas era inexorável, devido à forte pressão feita por entidades e movimentos sociais. No Brasil, temos exemplo como o movimento Constituinte de 87/88, a organização das mulheres, dos povos indígenas, dos afro-descendentes, do movimento em prol da criança e do adolescente, o qual gerou o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), e do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública. Citem-se, ainda, instituições financeiras internacionais e outras que vêm organizando, nas últimas décadas, as Conferências Mundiais de Educação. (2004, p. 2).

Ainda conforme Lima (2004, p. 2), a análise das tendências da educação no Brasil nas últimas décadas indica crescimento e melhoria geral de indicadores quantitativos. Para compreender tal evolução devem-se considerar alguns elementos importantes que contextualizam esta tendência de crescimento, identificada não só no nosso, mas em outros países, como característica da evolução da humanidade e das necessidades de expansão do capitalismo. Segundo a autora, dentre os fatores da expansão do capitalismo que vêm afetando diretamente a educação, podem ser citados a nova organização do processo de produção e de trabalho, a urbanização, os progressos na medicina, que trouxeram aumento da longevidade e queda da taxa de mortalidade infantil, além de outros fatores similares, os quais modificaram o cotidiano de nossa sociedade. Destaca também a demanda do mercado de trabalho por trabalhadores mais escolarizados, na perspectiva de uma formação integral e abrangente.

⁶ Nesta emenda constitucional o fundo foi previsto; poucos meses depois aprovar-se-ia a lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. (Fundef).

Para Vieira e Farias (2007, p. 169), as reformas da década de 1990 buscavam uma política de qualidade, e com esta intenção foi desencadeada também uma ampla reforma curricular no ensino fundamental, pela proposição de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), cuja finalidade era subsidiar a elaboração ou reelaboração do currículo. Vieira enfatiza também que, no governo Fernando Henrique, alguns programas federais permanentes foram fortalecidos e ampliados; outros foram criados a partir de 1995, entre os quais o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa TV Escola, o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) e o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação). Mesmo com todas essas alterações na educação brasileira, os resultados do Saeb não foram os esperados, como veremos no próximo capítulo.

Como enfatizado anteriormente, a década de 1990 foi marcada por muitas transformações na esfera educacional no Brasil, no entanto é oportuno esclarecer que essas mudanças foram analisadas de diferentes formas: alguns as avaliaram como aspectos positivos para o país, ao passo que outros aderiram a um pensamento mais crítico. Entre os estudiosos que se mostraram críticos em relação a todas essas alterações no meio educacional encontra-se Frigotto (2003). Conforme este autor, os protagonistas dessas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes. Nessa compreensão, os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), passam a ter o papel de tutores das reformas dos Estados nacionais, principalmente dos países do capitalismo periférico e semiperiférico.

Ainda segundo Frigotto, a Organização Mundial do Comércio elaborou uma legislação cujo poder transcende o domínio das megacorporações e empresas transnacionais. É interessante ter presente o papel da OMC, porque em 2000, numa de suas últimas reuniões, sinalizou para o capital que um dos espaços mais fecundos para negócios rentáveis era o campo educacional. O autor enfatiza que, no contexto educacional, na década de 1990 entram em cena organismos internacionais, fenômeno que acontece em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental. O primeiro desses eventos foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, que inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial para a década que se iniciava, financiada pelas agências

Unesco, Unicef, Pnud e Banco Mundial. A Conferência de Jomtien apresentou uma “visão para o decênio de 1990” e tinha, como já comentado, a idéia-eixo da “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. No Brasil as bases lançadas pela conferência inspiraram o Plano Decenal da Educação para Todos, em 1993.

Nessa mesma linha de raciocínio, Frigotto (2003) segue apontando outras publicações desta ordem, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em 1990, intitulada *Transformación productiva con equidad*, que enfatizava a urgência da implementação de mudanças educacionais em termos de conhecimentos e habilidades específicas demandadas pela reestruturação produtiva. Em 1992, a Cepal voltaria a publicar outro documento sobre o tema, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, vinculando educação, conhecimento e desenvolvimento nos países da América Latina e do Caribe. A urgência era de uma ampla reforma dos sistemas educacionais para a capacitação profissional e o aproveitamento da produção científico-tecnológica.

Outro acontecimento de grande porte enfatizado pelo autor, ocorrido entre 1993 e 1996, foi a formação da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, convocada pela Unesco, composta de especialistas e coordenada pelo francês Jacques Delors. Produziu-se então o Relatório Delors, no qual se fez um diagnóstico do contexto planetário e evidenciaram-se o desemprego e a exclusão social mesmo em países ricos. O relatório fez recomendações de conciliação, consenso, cooperação, solidariedade para enfrentar as tensões da mundialização, a perda das referências e de raízes, as demandas de conhecimento científico-tecnológico, principalmente das tecnologias de informação. A educação seria o instrumento fundamental para desenvolver nos indivíduos a capacidade de responderem aos desafios impostos por essa lógica do sistema capitalista, que, segundo o autor, privilegia uma minoria e exclui a maior parte da população.

No entanto, discutir a educação básica nacional implica também, ao lado das mudanças ocorridas recentemente, levantar alguns aspectos de uma história não tão recente, que revela o caráter discriminatório do desenvolvimento da escola de massa no Brasil, pois os desafios atuais fazem parte de um desdobramento de fatos que não podem ser desconsiderados. Para isso resgatamos as informações contidas na pesquisa Pisa 2000 - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes⁷.

⁷ PISA: pesquisa organizada pelos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de avaliar o nível de competências cognitivas de alunos e verificar até que ponto os jovens de 15 anos, próximos de concluir a educação obrigatória, adquiriram conhecimentos e habilidades essenciais para participação efetiva na sociedade.

O Brasil, como país participante, teve sua realidade descrita no Relatório Nacional do Pisa – 2000, cujos dados se tornam relevantes para a análise da trajetória da expansão do ensino no Brasil, em especial, os constantes a partir da página 14 do documento. No documento ficou explícito que nosso país apresentara por séculos uma educação aristocrática. Durante o período imperial-escravocrata e, inclusive, nas primeiras décadas do período republicano, enquanto a maioria da população permanecia sem acesso à escola de qualquer tipo, a educação escolar organizava-se em função de dois pólos: de um lado, o ensino superior para as elites e, em função dele, o ensino secundário e o primário; do outro, o ensino ministrado nas escolas agrícolas e nas escolas aprendizes-artífices para as camadas pobres.

Desde os tempos de Colônia a educação prestou-se para domesticar as massas menos favorecidas, com propósitos de favorecimento a uma elite. Segundo Vieira (2007), os portugueses aportaram com o objetivo explícito de obter lucro pela extração das riquezas naturais da nova terra. A sociedade colonial brasileira estruturou-se em função da política colonial de Portugal e de uma economia extremamente simplificada, baseada, primeiramente, na extração de madeira; em seguida, na mineração e, por último, na monocultura cafeeira. Por conseqüência, as ações educativas empreendidas a partir da chegada dos portugueses também expressavam esse interesse.

Vieira e Farias (2007) explicam a trajetória da construção do projeto colonial demarcando três momentos. O primeiro momento refere-se aos jesuítas em terras selvagens prestando-se ao propósito colonizador ao conquistarem pela fé os nativos, favorecendo dessa forma, a empreitada portuguesa; a missão⁸ dos jesuítas era, nesse momento, a conversão dos indígenas, por meio da catequese e da instrução. No segundo momento, os padres foram expulsos por ultrapassarem a obra da catequese (acumularam bens e poderes políticos), havendo o primeiro esforço do poder público estatal para laicizar a educação. O terceiro momento diz respeito às alterações ao cenário cultural brasileiro com a transferência da família real para o Brasil, quando novamente as mudanças se deram em razão de interesses particulares, no caso da família real.

Após a expulsão dos jesuítas (final da década de 1750 até meados da década de 1770), o ensino que persistiu no Brasil-Colônia teve um cunho paliativo, baseado nas chamadas aulas-régias – aulas avulsas –, mantidas por um novo imposto instituído, o “subsídio literário”. O cenário cultural brasileiro ganharia novamente impulso a partir da chegada da família real portuguesa (1808), que trouxe consigo hábitos da Metrópole. Nesse sentido,

⁸ Contudo, em 1556 entraram em vigor as “Constituições da Companhia de Jesus” e, com elas, a intenção de concentrar esforços na educação dos filhos dos colonos e na formação de futuros sacerdotes.

Vieira (2007, p. 44) chama a atenção para algumas medidas relativas ao campo cultural desencadeadas justamente no período subsequente à transferência da família real no Brasil: foram criados a Imprensa Régia (1808), a Biblioteca Pública (1810) hoje Biblioteca Nacional, o Jardim Botânico (1810) e o Museu Nacional (1818); começaram a circular os primeiros jornais e revistas, o *Gazeta do Rio* (1808), *Variações ou Ensaios de Literatura* (1812) e o *Patriota* (1813).

Com a vinda de dom João VI ao Brasil, outra medida priorizada foi a criação de escolas de nível superior. Segundo Aranha (1996, p. 153), essa iniciativa deu-se com a intenção de atender às necessidades do momento: formar oficiais do Exército e da Marinha (para a defesa da Colônia), engenheiros militares, médicos e outros cursos de caráter utilitário. Nesse sentido, Teixeira (1963, p. 1) relata que o sistema escolar refletia, de forma acentuada, a estrutura da sociedade e, dessa forma, até a Primeira Guerra Mundial a sociedade formava-se basicamente pela elite e pela massa iletrada, entre as quais se comprimia uma nascente classe média. As massas iletradas formavam a grande força de trabalho voltada para o setor agrícola.

No início da colonização, o ensino estava restrito aos filhos de donos de terras e senhores de engenho. Em relação a isso, Romanelli faz o seguinte comentário:

A primeira condição consistia na predominância de uma minoria de donos de terra e senhores de engenho sobre uma massa de agregados e escravos. Apenas àqueles cabia o direito à educação e, mesmo assim, em número restrito, porquanto deveriam estar excluídos dessa minoria as mulheres e os filhos primogênitos, aos quais se reservava a direção futura dos negócios paternos. Destarte, a escola era freqüentada somente pelos filhos homens que não os primogênitos. Estes recebiam apenas, além de uma rudimentar educação escolar, a preparação para assumir a direção do clã, da família e dos negócios, no futuro. Era, portanto, a um limitado grupo de pessoas pertencentes à classe dominante que estava destinada a educação escolarizada (2003, p. 33).

Resgatando historicamente o contexto da educação no Brasil, podemos perceber a perpetuação dessa linha aristocrática do período colonial até o período republicano, cujos precursores foram os jesuítas. Ainda Romanelli relata:

A obra de catequese, que, em princípio, constituía o objetivo principal da presença da Companhia de Jesus no Brasil, acabou gradativamente cedendo lugar, em importância, à educação da elite. E foi com esta característica que ela se firmou durante o período em que estiveram presentes no Brasil os seus membros e também com essa mesma característica que ela sobreviveu à própria expulsão dos Jesuítas, ocorrida no século XVIII. Dela estava excluído o povo e foi graças a ela que o Brasil se “tornou, por muito tempo, um país da Europa”, com os olhos voltados para fora, impregnado de uma cultura intelectual transplantada, alienada e alienante. Foi ela, a educação dada pelos Jesuítas, transformada em educação de classe, com as características que tão bem distinguiam a aristocracia rural brasileira, que atravessou todo o período colonial e imperial e atingiu o período republicano, sem ter sofrido, em suas bases, qualquer modificação estrutural, mesmo quando a demanda social de educação começou a aumentar, atingindo as camadas mais baixas da população e obrigando a sociedade a ampliar sua oferta escolar. (2003, p. 35).

Verificamos ainda a clara elitização do acesso à educação, à qual só tinham direito os donos de terras. Além da restrição de classe social, as mulheres e os filhos primogênitos também eram alijados do processo educacional, revelando o quanto poucas pessoas tinham acesso à educação escolar no período colonial. Os jesuítas chegaram ao Brasil para realizar as tarefas de catequização, mas acabaram por incorporar a tarefa de educação escolar, que, como vimos, era privilégio das elites, e assim continuaria por longo tempo. Com os jesuítas a educação, além de elitizada, passou a ser uma educação nos moldes europeus. Mesmo após a expulsão dos jesuítas, o modelo de educação implantada por eles se manteve, e, por consequência, essa educação aristocratizada foi mantida até o período republicano.

Após a proclamação da república, a cultura transmitida pela escola continuou mantendo suas características aristocráticas, mesmo quando as classes sociais mais baixas vieram a demandar acesso   educação escolar. A Constituição na República de 1891 reservou   União o controle do ensino superior e secundário e, aos Estados, a competência de prover e legislar sobre a educação primária. Registra Romanelli:

Era, portanto, a consagração do sistema dual de ensino, que se vinha mantendo desde o Império. Era também uma forma de oficialização da distância que se mostrava na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional). Refletia essa situação uma dualidade que era o próprio retrato da organização social brasileira. (2003, p. 41).

Essa dualização, separando o ensino entre União e Estados, manteve a elitização da educação escolar, tendo-se o ensino controlado pela União, secundário e superior, voltado para a classe dominante, e o ensino controlado pelos Estados, primário e profissional, voltado para o povo, as classes mais baixas.

Portanto, em todos os momentos da história do Brasil observamos a manipulação da educação escolarizada de forma a manter a sua elitização e o controle pela classe dominante. Outra constatação importante é que, mesmo com a flexibilização do acesso para as classes mais baixas, sempre foi mantida a estrutura aristocrática da educação escolar para o favorecimento da classe dominante. Ainda percebemos que os fatos relatados ao longo da história educacional brasileira aparecem ligados a outros elementos, visto que múltiplas causas se entrelaçam e se influenciam mutuamente. Essa lógica, na qual vários elementos interagem entre si, dá origem a novos desafios, com o que novas situações se mostram presentes ao longo de toda a trajetória da história do nosso país.

Dessa forma, fatores como a imigração e mudanças na esfera da economia e nos sistemas de organizações das sociedades influenciam a educação, pois as necessidades que vão surgindo e se impondo a par dessas transformações exigem novas posturas e novas habilidades. Nesse sentido, destacaram-se a imigração europeia e a ampliação das relações capitalistas. Com a chegada do imigrante europeu, a população urbana aumentou e, com a ampliação das relações capitalistas, na década de 1930, empreendeu-se um esforço estatal inédito, sendo oferecida às massas uma escola que, no entanto, brota no bojo da deterioração do antigo modelo educacional elitista.

Pode-se dizer que a Revolução de 1930 foi o marco referencial para a entrada do Brasil no modelo capitalista de produção. Segundo Romanelli (1996, p. 47), convencionou-se chamar de Revolução de 1930 o ponto alto de uma série de revoluções e movimentos armados entre o período de 1920 e 1964, os quais, no seu conjunto maior, objetivavam a implantação do capitalismo no país. A acumulação de capital do período anterior à Revolução de 1930 permitira que o Brasil pudesse investir no mercado interno e na produção industrial. Dessa forma, a nova realidade brasileira passou a exigir uma mão-de-obra especializada e, para tal, era preciso investir na educação. Romanelli chama a atenção para a influência que a revolução capitalista teve no ensino:

A intensificação do capitalismo industrial no Brasil, que a Revolução de 30 acabou de representar, determinou conseqüentemente o aparecimento de novas exigências educacionais. Se antes, na estrutura oligárquica, as necessidades de instrução não eram sentidas, nem pela população, nem pelos poderes constituídos (pelo menos em termos de propósitos reais), a nova situação implantada na década de 30 veio modificar profundamente o quadros das aspirações sociais, em matéria de educação, e, em função disso, a ação do próprio estado. (1996, p. 59).

A década de 1930, além dos movimentos armados, foi palco de ebulções ideológicas. A “escola novista” é um exemplo disso, pois representou um movimento de renovação do ensino como uma tentativa de superar a escola tradicional. Novamente nos reportando a Romanelli (1996), chamamos a atenção para o contexto social da época, no qual muitos questionamentos acerca da educação brasileira afloravam, entre eles questões ligadas à escola pública e ao ensino leigo. Surgiu, então, um documento endereçado ao povo e ao governo, denominado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932. O “Manifesto”, elaborado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros, tinha como objetivo imprimir uma direção mais firme ao movimento renovador e defini-lo mais objetivamente.

Segundo Romanelli, esse documento trata a educação como um problema social ao proclamá-la como um direito individual que deve ser assegurado a todos, sem distinção de classe e situação econômica, ao afirmar que é dever do Estado, principalmente por intermédio de escola pública gratuita, obrigatória e leiga. Essa tomada de consciência vinha se processando graças à influência que certos educadores recebiam das correntes americanas e européias ligadas ao movimento chamado Escola Nova. Na parte dos fundamentos da Educação Nova é notória a presença do pensamento de Dewey acerca do papel do interesse no processo educativo, o que influenciou muito Anísio Teixeira, um dos educadores que mais se dedicaram à mudança na educação brasileira entre 1930 a 1960. Por outro lado, a reivindicação de escola pública, gratuita, obrigatória e leiga está ligada à nova ordem social e econômica (ascensão da burguesia e desenvolvimento da vida urbana) que começava a se definir mais precisamente após 1930.

Um conceito essencial do movimento aparece especialmente em Dewey, para quem as escolas deveriam deixar de ser meros locais de transmissão de conhecimentos e se tornar pequenas comunidades. Lourenço Filho relata sobre a escola que Dewey dirigia no final do século passado, na Universidade de Chicago: “As classes deixavam de ser locais onde os alunos estivessem sempre em silêncio, ou sem qualquer comunicação entre si, para se tornarem pequenas sociedades, que imprimissem nos alunos atitudes favoráveis ao trabalho em comunidade.” (1950, p. 133).

Entretanto a Escola Nova recebeu muitas críticas. Os educadores escolanovistas foram aproximados dos comunistas em razão de defenderem a responsabilidade pública em educação e verem “com bons olhos” o fato de os poderes públicos assumirem mais efetivamente a responsabilidade educacional. (RIBEIRO, 2003, p. 111). Apesar de todo esse

movimento, a Escola Nova não conseguiu implementar suas idéias. Como menciona Ghiraldelli Júnior:

Esse clima ideologicamente rico dos anos 30 não pode ser preservado. O regime constitucional criado em 1934 não durou muito. Em 1937, sob o pretexto de combate ao comunismo e de manter a unidade e a segurança da nação, Vargas desfechou o golpe que institucionalizou o Estado Novo. Os debates educacionais foram abafados, novo reordenamento jurídico foi instituído. Um novo caminho, agora traçado pelo Estado ditatorial, passou a redirecionar o debate sobre a pedagogia e política educacional. O debate saiu da sociedade civil e foi encampado e controlado pela sociedade política. (2001, p. 46-47).

Mesmo sendo os debates educacionais abafados no sentido de repensar velhos paradigmas da educação, com a Revolução de 1930 criaram-se condições para a instalação do capitalismo industrial no país e, paralelamente, para que se modificassem o horizonte cultural e o grau de aspirações por parte da população brasileira, especialmente nas áreas atingidas pela industrialização. Então, a demanda social por educação cresceu, somando-se a uma pressão cada vez mais forte pela expansão do ensino. (ROMANELLI, 1996, p. 60).

Podemos, portanto, perceber que as mudanças ocorridas na educação do país mesclavam-se com as alterações do contexto social e econômico. Dessa forma, o período compreendido entre 1920 e 1964, conforme mencionado anteriormente, foi marcado por uma série de movimentos armados e revoluções e tem como grande objetivo a implantação do capitalismo no Brasil, o que trouxe mudanças nos modos de produção e nos modos de vida das populações, afetando, inclusive, a educação brasileira.

Outra alteração que precisa ser considerada foi sentida na década de 1960, pela intensificação das correntes migratórias campo-cidade. Nesse sentido, o relatório nacional do Pisa (documento deste século) chama a atenção para a questão ao relatar que na década de 1960, com a intensificação da corrente migratória campo-cidade, houve mudanças na estrutura sociodemográfica: se, em 1950, de cada três brasileiros dois viviam no campo, em 1990 a situação havia se invertido. Entretanto, a incorporação das massas imigrantes na cultura urbana fez-se praticamente sem a participação da escola. Apesar do processo de urbanização decorrente da industrialização, os índices de analfabetismo eram altos, conforme observamos na Tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de analfabetismo: 1900-1999

Indicador	1900	1920	1940	1947	1950	1960	1970	1980	1990	1999
% de analfabetos (pop. 15 anos ou mais).	65,3	69,9	56,2	-	50	39,5	32	25	19	15

Fonte: Relatório Pisa 20000, com base no IBGE, Banco Mundial, IPEA 2001.

Ao analisar os números fornecidos pelo IBGE, podemos relacionar a reversão dos índices de analfabetismo, entre outros fatores, com o processo de universalização do ensino fundamental e com projetos de alfabetização. Para erradicar o analfabetismo foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), em 1967⁹, norteado pelo método Paulo Freire, porém de forma parcial. O Mobral propunha-se a erradicar o analfabetismo no Brasil, conforme explica Aranha:

[...] o governo militar cria o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização), numa pretensa campanha nacional [...] Neste projeto, o método de Paulo Freire é aplicado de maneira deformada, apenas com as fichas de leitura, sem o processo de conscientização. (1996, p. 207).

Entretanto, mesmo com vários enfrentamentos posteriores ao Mobral, ainda nos dias atuais o analfabetismo mostra-se de forma velada e silenciosa. Ferraro (2002, p.43- 44) focalizou alguns aspectos referentes ao analfabetismo no Brasil tendo como fonte os censos demográficos e fez uma análise da tendência secular, em números porcentuais e absolutos, desde o primeiro censo, em 1872, até o de 2000. Em conclusão afirma que o analfabetismo ainda persiste no Brasil, mesmo se considerarmos a forma mais branda de sua definição, que é a incapacidade de ler e escrever um bilhete simples. Enfatiza também que há fortes razões de ordem ética e política para se denunciar qualquer tentativa de “varrer para debaixo do tapete” o problema do analfabetismo. Segundo o autor, ainda há milhões de brasileiros marcados pelo estigma do analfabetismo, forma extrema de exclusão educacional geralmente secundada por outras formas de exclusão social.

Reportando-nos novamente ao relatório nacional do Pisa 2000, na Tabela 2 é possível destacar outro fato relevante, a queda sistemática das taxas de repetência e evasão, derivada, entre outros fatores, das políticas de não-reprovação implementadas a partir da década de 1980.

⁹ Foi neste período da ditadura militar, quando qualquer expressão popular contrária aos interesses do governo era abafada muitas vezes pela violência física, que se instituiu a lei 5.692, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1971. Uma característica pretensa dessa lei era tentar dar à formação educacional um cunho profissionalizante.

Tabela 2 – Taxa de aprovação por série

Ano	Total	1ª série	4ª série	8ª série
1988	60,6	60,6	72,3	74,8
1995	70,6	63,1	80,1	81,2
1996	73,0	64,1	82,4	82,9
1998	78,3	68,7	85,3	82,7
1999	78,3	70,7	84,4	81,6

Fonte: MEC/INEP. – PISA 2000. <http://www.inep.gov.br/download/internacional/pisa/PISA2000.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2008.

* Exclusive Tocantins, em razão da indisponibilidade dos dados

Em razão do crescimento das taxas de aprovação nas séries iniciais, aumentaram também as matrículas de 5ª a 8ª série; conseqüentemente, aumentou o número de concluintes do ensino fundamental, impulsionando, dessa forma, as matrículas no ensino médio. Vejamos a evolução dos números na Tabela 3.

Tabela 3 – Matrícula inicial no ensino médio – Brasil – 1949/1999

Ano	Total
1994	4.936.211
1995	5.374.831
1996	5.739.077
1997	6.405.057
1998	6.986.531
1999	7.769.199

Fonte: RELATÓRIO NACIONAL - Programme for International Student Assessment . PISA 2000. Brasília, 2001.

Com base no exposto, constatamos que a educação básica no Brasil na década de 1990 estava imersa num novo contexto social, político e econômico: o país vivia uma experiência relativamente nova, a democracia, e a educação estava respaldada por uma nova Constituição (1988) e uma nova LDB (1996). O período pós-LDB, que coincidiu com o governo do FHC e com todo esse novo contexto (nacional e internacional), foi marcado por diversas mudanças no quadro educacional¹⁰. Nesse novo quadro muito se poderia discutir acerca de cada uma

¹⁰ Essas mudanças já foram mencionadas na introdução, motivo por que optamos por, na necessidade de usá-las novamente, fazê-lo em nota de rodapé. Na década de 1990 aconteceram muitas mudanças no quadro educacional do país. Entre elas podemos citar: a queda acentuada das taxas de analfabetismo; o expressivo crescimento da matrícula em todos os níveis de ensino, destacando-se o avanço na universalização do ensino fundamental; a melhoria da qualificação dos professores; a ênfase nos programas de aceleração da aprendizagem para a correção do fluxo escolar; a elaboração de parâmetros e referenciais curriculares para educação infantil, educação de jovens e adultos, educação indígena, ensino fundamental, ensino médio e formação de professores; a institucionalização de sistemas nacionais de avaliação abrangendo todos os níveis de ensino; a reorganização do Sistema de Estatísticas Educacionais, subsidiando o diagnóstico e a formulação das políticas educativas das diferentes instâncias administrativas.

dessas mudanças, mas para este estudo é oportuno abordarmos de maneira mais atenta a questão dos sistemas nacionais de avaliação, em especial o Saeb.

Considerando a avaliação como um dos eixos da reforma educacional brasileira, Dickel esclarece:

Segundo os documentos oficiais, a avaliação dos sistemas de ensino é fundamental à definição de políticas educacionais coerentes com as necessidades evidenciadas pelos processos avaliativos. Por meio da avaliação do aluno avalia-se o ensino, seja ele fundamental (pelos exames padronizados, propalados por volta de 1994), médio (por meio do ENEM) ou superior (pelo Provão). É interessante comentar a presença forte do Banco Mundial no financiamento de estudos e consultorias feitos basicamente pela Unesco e pelo Unicef, por ONGs e por setores empresariais, ao Ministério da Educação. (2004, p. 25).

Confirmando esses pressupostos, é notória, inclusive nos meios de comunicação, a ênfase que a questão da avaliação dos sistemas de ensino vem recebendo. As políticas públicas vão tomando forma à medida que os desafios vão se colocando e, no caso a questão dos baixos índices de desempenho no *ranking* da educação no cenário mundial, leva a que, temendo represálias, o governo acene com possibilidades de superação.

O relatório "Educação para Todos", divulgado pela Unesco em 2006, trouxe um *ranking* da educação global em que o Brasil aparece no septuagésimo segundo lugar. Foram avaliados 125 países em relação ao cumprimento das seis metas traçadas na Conferência Mundial de Educação de 2000. O *ranking* foi elaborado a partir do cálculo do EDI (Índice de desenvolvimento do relatório Educação para Todos), um valor que leva em conta fatores educacionais e de desenvolvimento humano de cada país. O índice EDI do Brasil está numa posição com 49 países que ainda têm até 2015 para cumprir as metas do programa da ONU.

No estudo foram apontadas causas como repetência e evasão escolar no ensino básico como os problemas cruciais, evidenciando uma desproporção entre o número de alunos que iniciam os estudos e o dos que concluem o ensino médio. Daí se constatar que a quantidade não se traduz em qualidade no ensino brasileiro¹¹.

Souza (2005) ressalta que o tamanho e a complexidade do sistema de gestão da educação no Brasil são dificuldades adicionais para o desenvolvimento do sistema de educação. Nesse contexto, a questão que deve nos preocupar é: "Quem são nossos alunos? Onde eles se concentram?" No ensino fundamental temos uma taxa de escolarização (matrícula) próxima de 100%, mas com altas taxas de repetência; por conseqüência, há

¹¹ CORREIO DO POVO, Opinião, 17 mar. 2007.

muitos alunos nas primeiras séries e poucos nas séries finais. (IOSCHPE, 2004, p. 141). Ainda explica Ioschpe:

Nos anos 90, fez-se forçosa a constatação de que o problema não era de falta de vagas, já que vagas há para a quase totalidade da população escolar do ensino fundamental. Ficou aparente, então, que o Brasil tinha problemas de quantidade por *falta de qualidade do ensino*, e não vice-versa. Não é que falem vagas nas séries mais adiantadas: falta é gente com preparo acadêmico para chegar lá. (2004, p. 144 – grifo nosso).

Como conseqüência das altas taxas de repetência identifica-se uma população escolar muito heterogênea em relação à idade, em todos os níveis de ensino. Ioschpe (2004, p. 143) refere que ainda “não conseguimos dar a nossas crianças a oportunidade de aprender na idade certa, atrasando ou comprometendo irremediavelmente seu progresso”.

Souza (2005, p. 21), por sua vez, referindo-se a um período anterior, relata que em 1995

[...] 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, e aqueles que o concluía levavam em média mais de doze anos para fazê-lo.

Complementa perguntando Ioschpe: “Onde está o problema? Na raiz: a alfabetização. O ensino brasileiro falha redondamente na tarefa de fazer com que as crianças saibam ler e escrever e, mais importante, entender o que lêem.” (2004, p. 148).

O resgate histórico, embora feito aos “saltos”, com destaque para as conseqüências na educação, permite-nos evidenciar que o problema que enfrentamos – e teremos de enfrentar nos próximos anos (talvez até décadas) – é o da qualidade da educação. Nesse novo quadro, muito se deve analisar sobre cada uma dessas mudanças, portanto, neste estudo abordaremos de maneira mais atenta questões relacionadas às avaliações nacionais que buscam monitorar a qualidade da educação. Dessa forma, faz-se necessário abordar previamente os diferentes olhares e compreensões acerca da questão da qualidade da educação.

2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: OS DIFERENTES OLHARES E AS DIFERENTES POSSIBILIDADES DE DEFINIÇÕES

Antes de refletir sobre a qualidade em educação, é oportuno pensar no significado da palavra “qualidade”, pois muito se ouve falar nela, mas nem sempre se reflete sobre seus significados. Consultando, inicialmente, o dicionário da língua portuguesa (FERREIRA, 1999), vemos que “qualidade” é sinônimo de atributo, propriedade, dote, dom, virtude, ou (LAROUSSE, 2001) significa característica peculiar, particularidade, atributo, predicado, virtude, mérito, superioridade, excelência. Então, perguntamos: O que é superioridade, o que é excelência?

Ainda com base nessas fontes, encontramos o termo “superioridade” significando vantagem, preponderância, supremacia; por sua vez, “excelência” significa qualidade muito boa, perfeito. Porém, “perfeição” e “superioridade” são termos que precisam de complementos, pois, ao pensarmos em perfeição, logo nos vem à mente “fazer com perfeição o quê?” Ser superior em quê?

Diante do exposto, cabe lembrar que inclusive os crimes mais hediondos podem ser realizados com mais ou com menos perfeição, ou seja, assaltos, seqüestros e crimes podem ter diferentes graus de perfeição. Portanto, tratando-se de qualidade em educação, é interessante conhecer diferentes linhas de pensamento tratam desta conceituação, diminuindo-se a possibilidade de uma idéia hegemônica sobre a questão. Diante de diferentes linhas de pensamento, podemos ponderar com mais clareza sobre o assunto. Com este propósito tentamos identificar diferentes abordagens sobre “qualidade em educação”.

Nesse sentido, é preciso chamar a atenção para os diferentes significados que a questão da qualidade da educação assumiu de acordo com os desafios próprios de cada momento histórico. Explicam Oliveira e Araújo:

De um ponto de vista histórico, na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade: um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à idéia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a idéia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. (2005, p. 8).

Partindo dessa lógica, relacionando qualidade com oferta limitada de vagas, Oliveira e Araújo (2005, p. 9) esclarecem que as políticas educacionais, para atender a essa demanda por escolarização, eram relativamente simples. Os políticos brasileiros, em sua maioria, preocupavam-se em construir prédios escolares e equipá-los com materiais escolares, muitas vezes de segunda categoria, para poderem se adequar aos orçamentos, mantendo a racionalidade administrativa. Com o aumento da demanda e a necessidade de oferecer escola para todos, priorizou-se o equilíbrio das finanças; assim, ocorreu também a precarização do trabalho docente, pelo aviltamento dos salários e das condições de trabalho. Foram construídas diversas escolas no país, porém pensou-se apenas quantitativamente, ou seja, quanto maior o número de escolas, mais brasileiros estariam sendo alfabetizados, teriam acesso à cultura. Contudo, na realidade, nem sempre isso acontece, em virtude do despreparo dos professores e das condições estruturais deficientes das novas escolas.

Dando prosseguimento a essa linha de raciocínio, Oliveira e Araújo (2005) destacam que os obstáculos à democratização do ensino foram transferidos da questão de problemas do acesso para a permanência com êxito nas escolas. Ao final da década de 1980, apesar de um aumento considerável do número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização, a taxa de repetência e evasão eram motivo de preocupação. Diante desse novo desafio as políticas educacionais começaram a focalizar a necessidade de equacionar esses problemas. Nesse período, as políticas de combate à reprovação e olhares mais atentos para as evasões faziam-se sentir nos ambientes escolares. Entre as medidas adotadas estavam os ciclos de escolarização e os programas de aceleração. Seguem relatando os autores:

A década de 1990 é marcada pela tendência de regularização do fluxo no ensino fundamental por meio da adoção de ciclos de escolarização, da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (lei n. 9.394/96), mas que já vinham sendo adotados em vários estados e municípios desde a década de 1980. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 10).

Com o passar do tempo, a sociedade deu-se conta de que, mesmo oferecendo vagas suficientes nas escolas, muitos alunos desistiam ou simplesmente não conseguiam progredir em seus estudos. Esse ponto causou preocupação e alertou a todos para a verificação das causas desses índices de evasão e repetência.

Segundo Franco (2007, p. 990), muitos autores desenvolveram de forma mais intensa o tema da desigualdade no acesso e no fluxo do que o da qualidade, como Freitas, (1957),

Lourenço Filho (1965), Fernandes e Langoni (1973) e Ribeiro (1991). Na visão de Franco, problemas ligados a múltiplas reprovações tornavam o sistema muito seletivo e o próprio acesso ainda apresentava limitações. Esse contexto acabava por direcionar esforços de pesquisa para o tema do acesso e do fluxo, acrescentando a isso os sistemas de informações relacionados à educação os quais forneciam dados sobre fluxo e acesso, mas não sobre qualidade. O autor enfatiza que, a partir da década de 1990, o Brasil passou a contar com avaliação nacional e houve melhora expressiva no fluxo escolar e no acesso da população de 7 a 14 anos à escola.

Se com esse novo olhar das políticas educacionais, por um lado, diminuiu o problema relacionado aos índices de repetência e evasão, por outro, surgiu um novo desafio: a questão da capacidade cognitiva dos alunos, que agora conseguem ingressar e ter um fluxo mais facilitado pelas políticas de progressão continuada. Diante desse novo panorama, a educação brasileira vem incorporando mais um indicador de qualidade, que já é difundido em outros países, especialmente nos Estados Unidos, referente a questões cognitivas. Oliveira e Araújo o explicam:

[...] é a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, para o Ensino Superior. A partir de diretrizes e de matrizes curriculares para as diferentes etapas e níveis de escolarização, são preparados exames padronizados que, em tese, aferem o conhecimento que o aluno tem dos conteúdos prescritos para essa etapa ou nível de escolarização. Com a aplicação do teste, o pressuposto é que seja possível avaliar, segundo essa lógica, se o aluno aprendeu ou não aqueles conteúdos. (2005, p. 12).

Surge, então, uma nova forma de compreender a questão da qualidade da educação, agora condizente com as novas expectativas da sociedade e do mercado de trabalho, que exige cada vez mais alta capacitação, cidadãos críticos, capazes de opinar, discutir e avaliar os mais diversos aspectos do meio em que interage.

A questão da deficiência de habilidades cognitivas tem implicações ainda mais sérias se levarmos em conta que, desde o ensino básico até o superior, o aluno não consegue desenvolver tais habilidades, o que o tornará um profissional graduado, porém despreparado, com baixa capacidade de interpretação. Nessa lógica, esse profissional despreparado acaba alimentando o ciclo de múltiplas deficiências ao voltar para a rede de ensino, passando adiante o seu despreparo. Nesse contexto, atingir a tão esperada qualidade de educação torna-se um verdadeiro desafio, pois isso interferirá na sociedade e em seus costumes como um

todo. Todavia, nessas diferentes conotações a questão da qualidade da educação não deixou de suscitar diferentes discussões. Segundo Oliveira e Araújo, o termo pode ter diversos significados:

Qualidade é uma palavra polissêmica, ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas. Em termos genéricos, o conceito de qualidade vem sendo bastante utilizado no processo produtivo. Temos discursos que evocam a qualidade total e a necessidade de melhoria da qualidade para aumentar a competitividade do produto brasileiro. (2005, p. 7).

Por isso, torna-se importante discutir as diferentes possibilidades de entendimento do conceito de qualidade de educação. Iniciando pelo “Relatório Conciso – Educação Para Todos: o imperativo da qualidade” (2005, p. 6), podemos lançar mão de alguns indicadores históricos para compreender as diferentes maneiras pelas quais o termo “qualidade” vem sendo “lido” no campo educacional.

As diversas maneiras de abordar a qualidade têm raiz nas diferentes tradições do pensamento educacional. A tradição humanista vê a natureza como essencialmente boa, afirmando que todas as pessoas nascem iguais, que a desigualdade advinda a seguir é produto de um todo maior e que os indivíduos exercem uma função essencial na definição de sua existência. Esses princípios influenciaram muitos pensadores da educação, os quais desempenharam grande influência no meio educacional ao defenderem que as crianças deveriam ter papéis mais ativos e participativos na aprendizagem, enfatizando a maneira pela qual os aprendizes constroem seus próprios significados.

Ainda nos reportando ao relatório citado, a teoria behaviorista conduz os educadores na direção contrária, exercendo influência expressiva nas reformas educacionais feitas na primeira metade do século XX. Seu postulado principal é que o comportamento pode ser adaptado, previsto e controlado por meio de recompensas e respostas (por exemplo, testes e exames). Mesmo que poucos educadores aceitassem declaradamente a agenda *behaviorista* na sua íntegra, em muitos países elementos de sua prática podem ser identificados nos programas de treinamento de professores, nos currículos e nas maneiras como os professores trabalham em sala de aula.

Segundo o referido relatório da Unesco, ao longo do último quartel do século XX houve diversas críticas a ambas as teorias. Sociólogos de diversas escolas passaram a ver a educação como um mecanismo de importância crítica na legitimação e na reprodução das

desigualdades sociais e levantou-se a questão de que a ampliação da escolaridade universal resultaria, em igual medida para todos, no desenvolvimento do potencial dos alunos. Esses pensadores passaram a ver a boa educação como meio para obter maiores possibilidades de promoção de mudanças sociais. Assim, esforços no sentido do desenvolvimento de idéias alternativas para a educação surgiram a partir da realidade dos países de baixa renda, muitas vezes em contraposição ao legado do colonialismo.

Realizada uma sucinta retrospectiva de indicadores históricos que se referem à qualidade da educação, busca-se identificar agora elementos em diferentes fontes bibliográficas na tentativa de examinar mais uma forma de compreensão para o termo “qualidade da educação”. Para Demo (1996, p. 64-70), a questão da qualidade no campo educativo distingue-se em duas dimensões: a *qualidade formal*, que está ligada ao domínio do conhecimento, o qual é o instrumento essencial para a inovação histórica, ou seja, é o meio mais forte de renovação de uma história que insiste em se desgastar; a *qualidade política*, que se volta para a cidadania, reconhecendo o conhecimento como um meio para realizar os fins e os valores sociais em termos do bem comum. Portanto, nesta, qualidade política tem a ver com a ética do conhecimento.

O autor enfatiza também que o conhecimento presta-se não apenas para fins nobres, visto que é possível usar o melhor conhecimento possível para imbecilizar, torturar e destruir. Esta preocupação se faz presente em muitos críticos da ciência, porque, ao lado da instrumentalidade fantástica, existe também o forte risco de exclusão. A ciência contemporânea tem crescido mais por força do mercado ou servindo aos interesses dos poderosos do que fomentada pela ética do bem comum. (DEMO, 1996, p. 67).

Segundo o *Relatório Educação para Todos* (2005) da Unesco, são dois os princípios que caracterizam a maior parte das tentativas de definir a qualidade na educação: o primeiro identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como o grande objetivo explícito de todos os sistemas educacionais; o segundo dá ênfase ao papel da educação na promoção de valores e atitudes de cidadania responsável e no cultivo do desenvolvimento criativo e emocional.

Cabe indagar, então, sobre qual é a concepção do MEC e do Inep em relação à qualidade da educação básica. Segundo a terceira edição do documento *Indicadores da qualidade na educação*, publicado em janeiro de 2007, a maioria das pessoas concorda com o fato de que uma escola de qualidade é aquela em que os alunos aprendem coisas essenciais para seu dia-a-dia, para sua vida, como ler, escrever, resolver problemas matemáticos, conviver com as demais pessoas, respeitar regras, trabalhar em grupo. No entanto, não existe um modelo ou uma receita única que sirva para as diferentes realidades e necessidades.

Ainda o documento trata, num primeiro momento, da qualidade como um conceito dinâmico, que precisa ser reconstruído constantemente, e cada escola tem autonomia para refletir, propor e agir na sua busca pela qualidade da educação. O documento em questão foi elaborado para ajudar a comunidade escolar a avaliar e melhorar a qualidade da escola, que é seu principal objetivo.

Discutindo e compreendendo seus pontos fortes e fracos, a escola tem possibilidades de intervir para melhorar sua qualidade, conforme seus próprios critérios e prioridades. Nesta publicação foram identificados sete elementos, nomeados como “dimensões”, que devem ser considerados pela escola na reflexão de sua qualidade. Para avaliar essas dimensões, foram elaborados sinalizadores de qualidade, denominados “indicadores”. Ainda conforme o documento citado, por meio de um bom conjunto de indicadores se obtém, de forma simples e acessível, um quadro de sinais que permitem identificar o que vai bem e o que vai mal na escola; dessa forma, todos podem tomar conhecimento e ter condições de discutir e decidir as prioridades de ação para buscar possíveis soluções.

Ao todo são sete dimensões que devem ser observadas e discutidas: (1) ambiente educativo, (2) prática pedagógica e avaliação, (3) ensino e aprendizagem da leitura e da escrita, (4) gestão escolar democrática, (5) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, (6) ambiente físico escolar, (7) acesso e permanência dos alunos na escola. Para cada dimensão o documento propõe uma série de perguntas orientadoras à auto-avaliação pela escola.

Até este ponto do nosso estudo, as três abordagens sobre qualidade em educação não se apresentaram com nuances muito diferentes. De certa forma, todas – o Relatório Educação para Todos (2005), Demo (1996) e a publicação *Indicadores da Qualidade na Educação* (MEC¹, 2007) – convergem para um mesmo sentido, ou seja, para o aspecto cognitivo e para os aspectos ligados à cidadania, a valores, a atributos morais, etc. Entendemos que especificamente o último documento abordado foi bastante pontual no sentido de relacionar “qualidade na educação” com fatores essencialmente escolares. Quanto a este particular, pode haver o risco de a comunidade escolar que, eventualmente, venha a participar dessa auto-avaliação carecer de uma reflexão contextual, ou seja, a escola não é uma ilha, faz parte de um contexto maior, um contexto social, político, econômico, cultural. Por isso, pensar a questão da qualidade na educação tendo como foco apenas os fatores internos da escola é um enfrentamento viável? Gentili alerta:

¹ Entre outras instituições, tem o MEC e o Inep como coordenadores.

Não existe “qualidade” com dualização social. Não existe “qualidade” possível quando se discrimina, quando as maiorias são submetidas à miséria e condenadas a marginalidade, quando se nega o direito a cidadania a mais de dois terços da população. “Reiteramos enfaticamente: qualidade para poucos não é qualidade é privilégio”. Nosso desafio é outro: consiste em construir uma sociedade onde os “excluídos” tenham espaço, onde possam fazer-se ouvir, onde possam gozar do direito a uma educação radicalmente democrática. Em suma, uma sociedade onde o discurso da qualidade como retórica conservadora seja apenas uma lembrança deplorável da barbárie que significa negar às maiorias seus direitos. (1999, p. 177 – grifo do autor).

Diante das considerações de Gentili, algumas reflexões são inevitáveis quando da leitura dos *Indicadores da Qualidade na Educação* (2007). Segundo o documento, o objetivo é avaliar a escola e analisar seus pontos fracos e fortes, concebendo a questão da qualidade da educação como relacionada fortemente a aspectos escolares. Questionamos, aqui, se este documento não estará pecando por omissão, pois ao lermos o roteiro proposto temos a impressão de que, se a escola conseguir fazer um bom gerenciamento em seu ambiente escolar, poderá melhorar as médias de proficiência em português e matemática divulgadas pelo Saeb. Alerta Fletcher:

Percebe-se que as reais oportunidades educacionais se revelam apenas quando se considere o contexto socioeconômico da escola. Esse fato mostra que toda a base da estatística escolar e os principais indicadores educacionais deveriam ser repensados. A estatística escolar deveria ser apresentada em relação a explícitas medidas do bem estar social dos alunos servidos pela escola. As medidas sócio-econômicas também se apresentam como a melhor alternativa para a estratificação do SAEB, aumentando a precisão da amostra. (1998, p. 15).

Não temos a intenção de criticar as avaliações realizadas pelos órgãos oficiais, mas de colocar em evidência a necessidade de se contemplar a problemática da qualidade da educação de forma mais contextualizada. Assim, esse enfrentamento precisa ser pensado considerando sempre os sérios problemas sociais, econômicos e culturais do Brasil. É oportuno que os documentos internacionais, as ações do governo, enfim, todas as tentativas governamentais ou de órgãos internacionais considerem o macrocontexto em que vivemos. É muito importante que as comunidades escolares reflitam sobre os processos internos da escola de seus filhos, conforme sugerem os *Indicadores da Qualidade na Educação* (2007), mas a par dessas reflexões é necessário que a comunidade escolar reflita e analise a problemática sem perder de vista que os alunos e a escola, como um todo, fazem parte de um contexto, e é nesse conjunto que as questões devem ser pensadas. Ainda conforme Fletcher:

Sem uma estatística educacional calcada nas circunstâncias sócio-econômicas do aluno, o público não dispõe de outros meios para conhecer as disparidades nas oportunidades educacionais. As políticas educacionais que pretendem atenuar as desigualdades não encontram ressonância ou balizamento na opinião pública por absoluto desconhecimento da realidade. (1998, p. 20).

Fletcher chama a atenção para as desigualdades socioeconômicas e culturais, referindo que é de grande importância que a sociedade não fique restrita a um dogma hegemônico. Um exemplo que ilustra adequadamente a tentativa de alguns meios de comunicação de massa de repassar a idéia de que, se a escola e os professores cumprirem com competência suas funções, os seus problemas se resolverão, são os “comerciais” (informativos) de TV que divulgam algumas “ações” do PDE.

Num desses “comerciais”², a diretora visita a casa de um aluno que não frequenta a escola regularmente, pois prefere jogar bola; depois de conversar com a mãe do menino, o problema é resolvido. Esse “comercial” pode ser visto por pessoas que nunca vivenciaram situações concretas semelhantes sem uma reflexão crítica. Muitos diretores ou coordenadores de escola já trilharam este caminho, visitando casas de alunos que apresentavam sérios problemas de frequência escolar, porém depois de várias visitas, devidamente registradas (termos de compromisso assinados pelos pais ou responsáveis), o final da história não foi o mesmo do que se apresenta na TV.

Infelizmente, se fôssemos reescrever os finais das histórias que começam com a visita de uma diretora de escola de ensino fundamental a famílias de alunos que não frequentam regularmente a escola, diferentes finais teríamos. Um seria o encaminhamento de um documento chamado Ficai (ficha de encaminhamento de aluno infrequente) para o Conselho Tutelar, com a descrição minuciosa das tentativas feitas pela escola de trazer este aluno novamente para os bancos escolares. A partir daí, esta história teria novos episódios, com visitas do Conselho Tutelar à casa do aluno; em alguns casos, com encaminhamentos para psicólogos, ou neurologistas, ou clínicas de desintoxicação, ou, ainda, para a Promotoria. Enfim, episódios não tão felizes como os da TV, mas baseados em casos reais, longos, dolorosos e que fogem às possibilidades da escola, do diretor e dos professores.

Essas histórias não relatadas nos horários nobres da televisão brasileira são vivenciadas em escolas de periferia, causando muitas vezes uma sensação de impotência nos professores, diretores e coordenadores. Impotência não no sentido de estar acomodado, mas de ter

² Rede Globo, no período entre abril e maio de 2007, nos intervalos da programação.

percorrido todas as possibilidades que estavam ao alcance naquele momento da escola e não ter conseguido resgatar o aluno “perdido”.

Trazer essas outras realidades não significa dizer que a escola deva se acovardar diante das dificuldades, mas, sim, enfatizar que a sociedade não pode pensar que os problemas da escola básica se resolverão de maneira simplista. Apresentar de forma simplificada supostas soluções para problemas que têm causas tão variadas é, no mínimo, questionável.

Em contrapartida, em outro texto do MEC/Inep, apresentado no 2º Fórum sobre Educação nas Américas³, Dourado, Oliveira e Santos (2007) abordaram a questão da qualidade da educação de uma perspectiva polissêmica, enfatizando que as condições intra e extra-escolares e os diferentes atores individuais e institucionais são elementos fundamentais na análise da situação escolar no enfoque da qualidade. Partindo desses pressupostos, os autores salientam que a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve muitas dimensões, por isso há muitas maneiras de enfrentar tal debate:

[...] desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas. Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação articula-se às diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo ela própria elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isto quer dizer que a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

Diante desses pressupostos, as políticas públicas voltadas para enfrentamento da problemática da qualidade da educação devem considerar também questões como a fome, drogas, violência, sexualidade, famílias, raça, acesso à cultura e à saúde. Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 24), discutir qualidade da educação implica mapear diversos elementos. Com esse apontamentos, questionamos: O que é qualidade da educação? A resposta está ligada, de forma particular, à maneira como cada indivíduo compreende o contexto social, ou seja, vincula-se à maneira de entender as relações entre a educação e a vida em sociedade.

Diante disso, podemos pensar a educação básica por ângulos diferentes. Num deles, pode ser vista como um meio para se obter a maior adaptação possível entre as características

³ O 2º Fórum Hemisférico: a qualidade da educação foi organizado pelo MEC e financiado pela Comissão Interamericana da Organização dos Estados Americanos, México e Brasil. Aconteceu em junho de 2005 em Brasília.

individuais dos alunos e as necessidades da ordem socioeconômica vigente. Neste caso, a qualidade é entendida como a capacidade do sistema educativo de adequar as trajetórias pessoais e profissionais dos alunos às necessidades da ordem socioeconômica dominante. De outro ângulo, concebe-se a educação como uma forma de enfrentamento das diferenças individuais, das diferenças sociais, econômicas e culturais.

No entanto, é importante salientar que a busca pela excelência das habilidades de leitura, escrita, interpretação e cálculo é importante e necessária. Não temos a intenção de negar a necessidade de os programas educacionais proporem ações para aproximar o ensino ao mercado de trabalho. Contudo, a educação e as comunidades escolares precisam estar atentas a outras questões que podem ficar veladas por idéias hegemônicas.

Então, surge outro questionamento: Qual é a finalidade da educação? Segundo Longhi,

[...] a finalidade da educação é tornar o ser do homem humano. É a compreensão da educação para a autonomia, para a emancipação, para a maioridade. [...] Enquanto houver vida, haverá educação. O papel da educação é justamente de promover a formação permanente do ser humano, construindo a plenitude da vida humana [...]. (2003, p. 42-43).

Com base no exposto, entendemos que o fim maior da educação passa pela aquisição de determinadas habilidades, porém estas não representam a finalidade maior. Existem aspectos mais importantes que precisam ser perseguidos, ou seja, educar em vez de instruir; buscar homens livres em vez de homens dóceis; desafiar para um futuro incerto em vez de transmitir um passado claro, e instigar a viver com mais inteligência, mais tolerância e mais felicidade.

Paulo Freire (1982) é outro autor que pode iluminar nossas reflexões a respeito da busca da superação dos limites da mera aquisição de habilidades na educação básica, por entender que a essência da educação como prática da liberdade se dá pela dialogicidade, ou seja, a educação, para Freire, é uma educação para a liberdade e para a responsabilidade política e social. Suas idéias trazem uma perspectiva emancipatória, que pode dar origem a um agir e a um pensar com um potencial transformador não só na busca de solução dos problemas sociais, como também num possível enfrentamento com vistas à superação do atual modelo de educação.

É importante ver o homem como um ser histórico, isto é, um ser submerso em condições espaciotemporais. Com base nesta visão, quanto mais o homem refletir de maneira crítica sobre a sua existência, mais próximo estará de ser sujeito. Portanto, espera-se que toda

ação educativa seja precedida de reflexão sobre o homem e de uma análise do seu meio de vida.

Com a intenção de aprofundar o conhecimento e a reflexão sobre a qualidade de ensino, podemos lançar mão da Constituição de 1998 e da última LDB. A Constituição de 1988, no seu artigo 206, estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio de garantia de um padrão de qualidade, entre outros. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei n 9394/96), por sua vez, fornece elementos para se entender o que o legislador propõe como uma “educação de qualidade”. Nesta vemos que o ensino fundamental terá por objetivo a formação básica do cidadão mediante:

- I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
- IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. (Artigo 32/ Seção III).

Pelo exposto constatamos que o ensino, nessa legislação, deve propiciar ao estudante o domínio de determinados conhecimentos. Quando isso ocorre, supõe-se que o aluno teve acesso a uma “educação de qualidade”.

Outra fonte que merece ser analisada, pelo fato de apresentar uma leitura da problemática da qualidade da educação no Brasil e por ser bastante polêmica, são os artigos⁴ e o livro de Gustavo Ioschpe⁵. *A ignorância custa um mundo – O valor da educação no desenvolvimento do Brasil*⁶. O autor é conhecido por abordar as questões do ensino com objetividade matemática, mas suas considerações acerca da problemática da qualidade da educação no Brasil têm causado muita discussão. Segundo Ioschpe, o Brasil tem se deparado

⁴ Ioschpe é colunista da revista *Veja* e seus artigos estão disponibilizados em forma de arquivo por data no site: <http://veja.abril.com.br/gustavo_ioschpe/index_011107.shtml. Muitos desses artigos se referem à problemática da qualidade da educação, entre eles: 18/8/2008: “A neutralidade como dever”, 05/7/2008: “De país e professores”; 14/5/2008: “Educação e capitalismo: aliados ou inimigos?”; 24/4/2008: “Método de alfabetização: o experimento gaúcho”; 19/2/2008: “Educação é o legado mais duradouro de Cuba”; 13/2/2008: “Pelo direito à ruindade”; 17/1/2008: “Educação sem povo”; 15/1/2008: “Educação de quem? Para quem?”; 2/1/2008: “Os professores e a “frieza das estatísticas””; 10/12/2007: “O professor desvalorizado”; 7/12/2007: “Professor não é coitado”; 9/11/2007: “O caminho passa por consertar a escola pública”; 1/11/2007: “Preocupe-se. seu filho é mal educado”; 19/10/2007: “Os leitores e a gratuidade do ensino universitário público”; 05/10/2007: “Contra a gratuidade nas universidades públicas”; 29/08/2007: “Quem sou, de onde vim e por que estou aqui”.

⁵ Gustavo Ioschpe é economista e especialista em Economia da Educação, com mestrado pela Universidade de Yale, nos Estados Unidos.

⁶ O livro foi vencedor do Prêmio Jabuti em 2005.

há décadas na educação com uma razão incômoda: está entre os piores do mundo em sala de aula. Afirma que os males da escola brasileira não têm relação com a escassez de dinheiro em sala de aula, tampouco com o baixo salário dos professores, mas, sim, originam-se do despreparo dos docentes para o exercício da profissão, o que comprova com comparações internacionais e estatísticas recentes.

Em entrevista concedida à revista *Veja* do dia 7 de março de 2007, Ioschpe enfatizou que no Brasil existem quatro mitos que precisam ser destituídos: “O professor brasileiro é mal remunerado; a educação só vai melhorar no dia em que os professores receberem salário mais alto; o Brasil investe pouco dinheiro em educação; a escola particular é excelente”. Não aqui o entendimento do autor, porém chamamos a atenção para um fato: Ioschpe descarta uma série de fatores e variáveis ao tratar da problemática da qualidade da educação brasileira tomando como foco basicamente o desempenho do professor. Contrária, dessa forma, uma série de estudos que apontam para a necessidade de uma discussão que envolva várias dimensões.

Em entrevista exclusiva para a revista *Maxi In* (2008), Ioschpe esclarece a respeito do papel da educação para o desenvolvimento humano e social relacionando-a a questões econômicas. Segundo o autor, as pesquisas comprovam o impacto da educação sobre a renda, visto que, quanto maior a escolaridade, maior é a renda. Enfatiza também que há outras maneiras de se provar esse desenvolvimento humano e social, como verificar entre aqueles com maior escolaridade os índices de mortalidade infantil, a participação política, a criminalidade, a empregabilidade, entre outros.

Na seqüência, segue dizendo que os principais problemas da educação brasileira referem-se à baixa qualidade do ensino, que é especialmente grave na fase da alfabetização. A escola não consegue alfabetizar nas séries iniciais; por isso, 55% dos alunos da 4ª série são basicamente analfabetos. Contudo, os problemas não param por aí. Conforme Ioschpe, só 28% da população adulta brasileira consegue ler e interpretar um texto, e não se constrói um país quando as pessoas estão privadas da leitura e da escrita.

Questionado sobre qual seria a solução para isso, Ioschpe respondeu que faz-se necessário voltar-se para a capacitação dos docentes e gestores, porque há professores em aula sem formação específica, o que é muito comum especialmente no Nordeste. Frisa também que 51% dos diretores das escolas públicas brasileiras estão no cargo por indicação política, ou seja, têm pouca qualificação para gerenciar uma escola.

É importante fazer menção também a uma forma muito semelhante de pensar a questão da qualidade na educação, que se fez presente de maneira especial na década de 1990: a

qualidade total. Para Drügg e Ortiz, a qualidade total é uma revolução na maneira de agir e pensar:

[...] é a primeira revolução a ocorrer na Educação deve ser a do reconhecimento de que a escola é uma empresa. [...] À escola-empresa cabe, como a qualquer outra empresa, a satisfação do cliente. Os clientes preferenciais da escola são os alunos, num segundo momento, os pais e, em última instância, a sociedade. (1994, p. 47).

Nessa concepção de qualidade da educação, segundo Flach (2005, p. 41), o poder público é visto como um elaborador de propostas e projetos a serem executados; a escola, como uma empresa; os alunos, como clientes; os pais como colaboradores financeiros. Nesse contexto, priorizam-se os resultados mensuráveis, que se concretizam em dados numéricos (eficiência, eficácia, produtividade, quantidade).

No entanto, é necessário considerar que o produto material da área empresarial é economicamente mensurável, ao passo que os fins educativos são de mensuração bem mais complexa, pois estão diretamente vinculados a conceitos sociais. Assim,

[...] mecanismos da administração capitalista, como a gerência e a divisão pormenorizada do trabalho, gerados no seio da empresa capitalista e aí adotados, [...] para resolver problemas que são, antes de mais nada, de natureza econômica e social, são tomados como transplantáveis para a situação escolar, sob justificativas meramente técnicas, sendo tratados de maneira autônoma, desvinculados dos condicionantes sociais e econômicos que os determinam. (PARO, 1996, p. 126).

Como o objetivo deste capítulo é justamente analisar os diferentes olhares acerca da qualidade da educação, é oportuno expor um contraponto aos pressupostos de Ioschpe e aos princípios da qualidade total, representado por Dourado, registra:

O conceito de qualidade [...] não pode ser reduzido a rendimento escolar, nem tomado como referência para o estabelecimento de mero ranking entre as instituições de ensino. Assim, 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. (2007, p. 940).

O autor nos leva a pensar que uma educação de qualidade depende de muitos fatores, como, por exemplo, a comunidade escolar a que o aluno pertence, sua estrutura familiar,

condições sociais, culturais e econômicas, enfim, a educação sofre interferências das condições de vida dos alunos e de seus familiares. Também sabemos que o projeto pedagógico, recursos, instalações, ambiente escolar são fatores que interferem na educação. Logo, alcançar a tão almejada qualidade da educação significa pensar nos

[...] processos mais amplos do que a dinâmica intra-escolar, sem negligenciar, nesse percurso, a real importância do papel social da escola e dos processos relativos à organização, cultura e gestão intrínsecos a ela. Portanto, é fundamental não perder de vista que o processo educativo é mediado pelo contexto sociocultural, pelas condições em que se efetiva o ensino aprendizagem, pelos aspectos organizacionais e, conseqüentemente, pela dinâmica com que se constrói o projeto político-pedagógico e se materializam os processos de organização e gestão da educação básica. (DOURADO, 2007, p. 922).

Segundo Dourado, Oliveira e Santos, é de suma importância, ao realizar a construção do projeto político-pedagógico, não esquecer o real valor do papel social da escola. Assim, é necessário levar em conta as condições sociais, culturais e econômicas da comunidade escolar.

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula [...]. (2007, p. 9).

Quando tratamos de qualidade da educação, percebemos que existem posições divergentes: de um lado, encontram-se estudiosos voltados para a economia, estatística, que apresentam uma leitura mais matemática e empresarial dos fatos e têm os aspectos gerenciais com maior evidência; de outro, há autores que se aproximam mais das humanas (filosofia, sociologia, pedagogia,...), empreendendo uma discussão que contempla os aspectos sociais, econômicos, históricos e culturais. Por este viés, fazendo uma contraposição à “qualidade total” encontra-se a “qualidade social”, que, no entanto, não nega a necessidade da eficiência, da eficácia, no sentido de que, para se buscar uma educação com vistas à emancipação humana, faz-se necessário domínio de conhecimentos. Leitura, escrita, cálculo, interpretação são elementos necessários para que se alcance qualidade social, por serem instrumentos na busca de uma educação com vistas à emancipação humana e social. Assim, fica mais explícito que a educação é entendida como fundamental para o exercício do direito da cidadania.

A oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla três dimensões específicas e complementares, a saber: I) acesso à educação, II) permanência no sistema ou em atividades educativas e III) sucesso no resultado do aprendizado. Educação de qualidade social é aquela comprometida com a formação do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia. (BELLONI, 2003, p. 232).

Ser cidadão consciente significa, entre outras coisas, ter domínio do mundo letrado para interagir e buscar, entre as diferentes possibilidades de compreensão dos fatos sociais e econômicos, a própria concepção de mundo.

A questão da qualidade social não é uma discussão recente, pois já no II Congresso Nacional de Educação (Coned), realizado em Belo Horizonte – MG em 1997, a sociedade civil discutiu a necessidade de uma escola voltada para a qualidade social. Neste encontro foi aprovada a proposta para o Plano Nacional de Educação, que, entre outros, expôs o seguinte entendimento:

A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Tal objetivo exige um grande esforço da sociedade e de cada um para ser atingido, considerando as dificuldades impostas pela atual conjuntura. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam no desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição de prioridades das políticas sociais, em especial, a educacional. (CONED, 1997, p. 1-2).

Esse exercício de estudo reflexivo sobre a problemática da qualidade da educação é necessário por várias razões, dentre as quais a divulgação, em abril de 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Desde então, os meios de comunicação estão veiculando maciçamente apelos à sociedade para que reflita sobre aspectos ligados à qualidade da educação. Dessa forma, é oportuno que a comunidade escolar tenha contato com diferentes formas de pensar esta problemática para analisá-la de diferentes ângulos, enfim que pense os problemas da escola sem perder de vista o contexto econômico, cultural, social e histórico em que vivemos e sem esquecer, também, a finalidade maior da educação.

Analisar a qualidade da educação é colocar em xeque os valores de toda uma sociedade, propor uma reflexão do que precisa ser mudado, melhorado e sobre o que deve ter

continuidade. É preciso conscientizar que a educação é o ponto-chave, fator determinante para o sucesso, desenvolvimento e prosperidade da sociedade como um todo, pois só pode haver desenvolvimento, progresso e igualdade onde todos têm oportunidade de se tornar esclarecidos e informados.

3 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: DAS MELHORIAS EM RELAÇÃO AO ACESSO E AO FLUXO ESCOLAR AO DESAFIO DA QUALIDADE

Um dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990 foi que implantaria um sistema de informações com o objetivo de promover avaliações e levantamentos estatísticos para planejar e monitorar as políticas educacionais e, dessa maneira, melhorar a qualidade da educação.

Da mesma forma, a lei 10.172/2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação, prevê que a União institua o Sistema Nacional de Avaliação. Este capítulo, que trata do tema no PNE, menciona os diversos instrumentos de avaliação que já estavam sendo utilizados em âmbito nacional, entre eles o Saeb. De forma mais detalhada, ainda neste mesmo capítulo, abordaremos questões relacionadas ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Nessa mesma perspectiva, em 2000 aconteceu o Fórum Mundial de Dacar, no qual as intenções protocoladas em 1990 na Tailândia foram ratificadas e se estabeleceram novos prazos para se atingir determinadas metas que ainda não tinham sido alcançadas. Em ambos os encontros os países participantes formalizaram várias intenções, como a de melhorar o acesso, o fluxo e a qualidade na educação.

3.1 Acesso, fluxo e qualidade: uma sucessão de desafios

Segundo o relatório Síntese de Divulgação dos Resultados do Saeb 2001, na década de 1990 o Brasil enfrentou dois grandes desafios: um de natureza quantitativa – atender à demanda por escolarização em todos os níveis – e outro de natureza qualitativa – melhorar o desempenho dos alunos. Contudo, se a questão quantitativa teve melhorias consideráveis, os resultados do desempenho dos alunos brasileiros da 4ª e da 8ª série do ensino fundamental avaliados pelo Saeb ainda não revelam a qualidade desejável em educação.

Reportando-nos ao referido relatório, podemos destacar também que ao longo dessa década houve um crescimento expressivo da matrícula. Em 2001, a matrícula do ensino fundamental foi cerca de 8% maior do que a de 1995, correspondendo a 35.298.089 alunos; neste nível, a rede pública respondia pelo atendimento de 32.089.803 alunos, ou seja, a maioria (cerca de 91%) no âmbito do ensino fundamental. Outro elemento importante

evidenciado neste documento foi a escolarização das crianças de 7 a 14 anos pertencentes às famílias mais pobres: em 1992, segundo o relatório, de cada quatro crianças pobres uma estava fora da escola, ao passo que em 1999 a escolarização destas crianças havia aumentado 18 pontos percentuais, ou seja, um crescimento nove vezes maior que a escolarização das crianças mais ricas.

Revisando um documento do Inep¹, podemos destacar outro aspecto que mostrou avanços, o fluxo escolar, que revela decréscimo das taxas de reprovação e de abandono, conforme constatamos na Tabela 4, cujos dados correspondem ao período de 1995 a 1997.

Tabela 4 – Ensino fundamental – Taxas de aprovação, reprovação e abandono Brasil – 1995-1997

	Aprovação			Reprovação			Abandono		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Brasil	70,6	73,5	77,7	15,7	14,2	11,4	13,6	12,3	10,9

Fonte: MEC/INEP – Educação para o Século XXI /Brasília 1999.

Para dar prosseguimento a nossa análise recorreremos à publicação do IBGE “Síntese de Indicadores Sociais”² de 2007, documento que divulgou indicadores sociais dos últimos dez anos, fazendo uma análise das condições de vida da população brasileira, numa comparação entre 1996 e 2006. Na leitura desses indicadores, podemos evidenciar a continuidade de tendências que se mostravam no início da década de 1990, dentre as quais destacamos algumas:

crescimento das taxas brutas de freqüência à escola de alguns segmentos etários, em 2006 em comparação com 1996: para as crianças de zero a três anos de idade, os percentuais dobraram nesse período, de 7,4% para 15,5%; na

¹ Educação para o Século XXI /Brasília, 1999.

² A “Síntese de indicadores sociais” é divulgada anualmente pelo IBGE desde 1999. A publicação reúne indicadores sobre a realidade social brasileira, abrangendo informações, dentre outros aspectos, sobre saúde, demografia, educação, trabalho e rendimento, domicílios, famílias e grupos populacionais específicos – crianças, adolescentes e jovens, mulheres e idosos – acompanhados de breves comentários sobre as características observadas nos diferentes estratos geográficos e populacionais do país relativamente aos temas selecionados. Os indicadores são apresentados em tabelas e gráficos, para o Brasil, grandes regiões e unidades da federação e em alguns aspectos, também para regiões metropolitanas. Estes são elaborados, principalmente, a partir dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que a partir de 2004 ampliou sua cobertura para todo o território nacional, passando a agregar as informações das áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. A elaboração e sistematização desses indicadores atende a recomendações internacionais e contribui para a compreensão das modificações no perfil demográfico, social e econômico da população, possibilitando, assim, o monitoramento de políticas sociais e a disseminação de informações relevantes para toda a sociedade brasileira. Informações coletadas no *site* do BRASIL, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2007/default.shtm>>. Acesso em: 9 ago. 2008.

faixa seguinte, de quatro a seis anos, as taxas passaram de 53,8% para 76,0%, representando um aumento de mais de 40%. A frequência à escola para a faixa etária de 7 a 14, em 2006, era quase universal (97,6%), não havendo diferenças marcantes de gênero ou cor;

redução na defasagem escolar no ensino fundamental (1996/2006): deveu-se, em grande parte, à adoção da progressão continuada (aprovação automática) no ensino fundamental. Cerca de 25,7% dos alunos do ensino fundamental estavam defasados na correlação idade/série em 2006, ou seja, cerca de 8,3 milhões num universo de 32,5 milhões de estudantes. Em 1996, essa taxa correspondia a 43,9%; portanto, houve redução no período de 41,6%;

Diferença entre a defasagem escolar entre as últimas séries do ensino fundamental e as primeiras: em 2006, nas quatro primeiras séries a taxa de defasagem era de cerca de 20,7%, ao passo que nas últimas quatro alcançava 31,4%;

conseqüente mudança no tempo médio esperado para conclusão dos ciclos de estudo: em 2006, segundo dados do Inep, levavam-se, em média, cinco anos para terminar a 4ª série e dez anos para concluir a 8ª. Ainda de acordo com o Inep, a expectativa era que 87,6% dos estudantes concluíssem a 4ª série do ensino fundamental, percentual que se reduzia bastante para os concluintes da 8ª série (53,8%);

redução do percentual de analfabetismo entre os jovens de 15 a 24 anos: apesar desta redução, o analfabetismo no Brasil ainda atinge 14,4 milhões de pessoas com 15 anos ou mais. Esta problemática concentra-se nas camadas mais pobres, nas áreas rurais, especialmente do Nordeste, entre os mais idosos, de cor preta e parda;

Pequena melhora na média dos anos de estudo da população: de 1996 para 2006 esta média passou de 5,7 para 7,2 anos de estudo para as pessoas com 15 anos ou mais de idade, o que representa um aumento de 1,5 ano no período. Considerando os diferentes segmentos etários, a média de anos de estudo para as crianças de 11 anos de idade era de 3,4 em 2006, em comparação a 2,6 anos em 1996 – nesta idade, a criança deveria estar com quatro anos de estudo concluídos; no caso dos jovens de 15 anos de idade, que deveriam ter oito anos

de estudo completos, a média era de 6,5 anos de estudo em 2006, contrastando com 5,2 anos em 1996;

Relação entre distribuição de renda e anos de estudo por pessoa: constatava-se uma média maior de anos de estudo para as pessoas situadas entre os 20% mais ricos na distribuição de renda do país: no primeiro quinto (os 20% mais pobres) a média era de 3,9 anos de estudo, ao passo que para o quinto superior era de 10,2 anos;

Relação entre analfabetismo e cor da pele: em números absolutos, em 2006, dentre cerca de 14,4 milhões de analfabetos brasileiros, mais de dez milhões eram pretos e pardos. As taxas de analfabetismo para a população de 15 anos ou mais de idade foram de 6,5% para brancos e de mais que o dobro (14%), para pretos e pardos. A taxa de analfabetismo funcional também era muito menor para brancos (16,4%) do que para pretos (27,5%) e pardos (28,6%). A média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade mostrava uma vantagem de dois anos para brancos (8,1 anos de estudos) em relação a pretos e pardos (6,2);

Relação entre pobreza, acesso e permanência escolar: isto ocorre principalmente na educação infantil e no ensino médio. O rendimento das famílias tem maior influência no início da vida escolar das crianças (creche e pré-escola) e no ensino médio (15 a 17 anos), sendo menos sentida no ensino fundamental (6 a 14 anos), que é obrigatório e está praticamente universalizado.

Nessa pequena retrospectiva fica evidente que na década de 1990 houve avanços em relação a acesso e fluxo escolar, no entanto percebemos que as médias encobrem muitas desigualdades. Quando os números são analisados de forma mais particularizada, observamos o quanto a pobreza está ligada a problemas como analfabetismo, defasagem escolar e outros dessa ordem. Sem dúvida, os números em relação ao fluxo escolar melhoraram, porém Oliveira chama a atenção que,

se, de um lado, é processo de amplo sentido democratizador, por meio do qual parcelas da população historicamente alijadas progridam no interior do sistema de ensino, por outro, faz com que os processos de diferenciação social e de exclusão mudem de qualidade e de lugar. Emerge daí a crescente importância do debate acerca da qualidade de ensino como componente do direito à educação. (2007, p. 1).

Ainda segundo Oliveira (2007, p. 3), expandiram-se as oportunidades de acesso e permanência no sistema escolar para amplas camadas da população; dessa forma, ao final do século XX o ensino fundamental obrigatório apresentava-se praticamente universalizado no que diz respeito ao acesso. Embora com atraso de quase um século em relação aos países desenvolvidos, essa expansão, de evidente característica democratizadora, confronta-se com uma perspectiva política de redução do investimento público em educação, decorrente das opções macroeconômicas do ajuste fiscal e da geração de superávits primários.

O autor enfatiza ainda que, nesse contexto, no qual se visualizam um sistema educativo em franca ampliação e uma agenda política e econômica conservadora, gera-se um conflito em nossa história educacional, ou seja, cria-se uma tensão entre a demanda por mais educação e o direito à educação de qualidade para amplos contingentes da população, ou sua negação, o que pode tornar sem efeito a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por reservar a qualidade a alguns grupos privilegiados.

Nesse sentido, Arroyo (2000) aponta uma problemática que figurou, e ainda se faz presente, nas políticas públicas educacionais, foco de vários enfrentamentos, a qual, porém, precisa ser lida como elemento de um contexto para que não se corra o risco de banalizar problemas que merecem uma discussão séria. Afirma o autor:

[...] de tão repetidos termos como correção do fluxo, eliminação da distância idade/série, aceleração de aprendizagem, combate ao fracasso escolar são, inapropriados, porque naturalizam problemas que são estruturais, encobrem realidades de outra natureza, que ciências como a Política, a História e a Sociologia trataram como exclusão, seletividade, marginalização, negação de direitos. Realidades não situadas no campo de bem-querer, das campanhas, dos combates, mas da dura realidade estruturante, de longa duração: as lógicas, os imaginários e as estruturas sociais, entre elas a escola. (ARROYO, 2000, p. 34).

Como constatamos, à medida que desafios vão sendo superados, novos vão se colocando em evidência. No caso, a questão da qualidade da educação passa a ocupar um papel de destaque nas agendas nacionais e internacionais, visto que não bastam vagas nos bancos escolares e melhores índices em relação ao fluxo escolar. Nesse sentido, as políticas públicas começam a sentir a necessidade de “medir” e avaliar os resultados do ensino praticado, tarefa que no Brasil é do Sistema de Avaliação da Educação Básica.

3.2 Vinte anos do Saeb: pontos e contrapontos

O Saeb³, criado em 1988, é uma ação do governo brasileiro desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), constituindo-se num dos esforços empreendidos no país para coletar dados sobre alunos, professores, diretores de escolas públicas e privadas em todo o Brasil. Aplicado a cada dois anos, desde 1990 avalia o desempenho dos alunos brasileiros da 4ª e da 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, nas disciplinas de língua portuguesa (foco: leitura) e matemática (foco: resolução de problemas). Com base nas informações do Saeb, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de Educação podem definir ações voltadas à correção de distorções e debilidades identificadas e direcionar seus recursos técnicos e financeiros para áreas prioritárias, visando ao desenvolvimento do sistema educacional brasileiro.

Dessa forma, o Saeb objetiva oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, procurando contribuir para a ampliação da qualidade do ensino brasileiro. A participação das escolas no Saeb é voluntária. São instrumentos utilizados: testes, por meio dos quais são medidos os desempenhos dos alunos nas disciplinas mencionadas, e questionários, pelos quais também são coletadas informações sobre o contexto social, econômico e cultural dos alunos e, ainda, sobre a trajetória de sua escolarização.

Professores e diretores também são convidados a responder a questionários que possibilitam conhecer a formação profissional, práticas pedagógicas, nível socioeconômico e cultural, estilos de liderança e formas de gestão. São coletadas, ainda, informações sobre o clima acadêmico da escola, clima disciplinar, recursos pedagógicos disponíveis, infraestrutura e recursos humanos. Na mesma ocasião é preenchido pelo aplicador dos testes um formulário sobre as condições de infra-estrutura das escolas que participam da avaliação.

Um ponto a destacar é que nessa “tomada” de informações, no início de sua implantação, alunos e escolas não eram identificados quando da divulgação dos resultados. Embora a coleta de informações e dados fosse individualizada, os resultados eram expandidos para os diversos grupos da população investigada. Os níveis de desempenho de cada aluno também não eram divulgados, apenas as médias dos desempenhos dos alunos em cada estrato. Os estratos referiam-se à série, à localização da escola e à dependência administrativa – estadual, municipal e particular. Os resultados divulgavam o nível de desempenho dos alunos

³ Disponível em: Saeb “Perguntas Frequentes”. MEC/Inep. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/perguntasfrequentest.htm> . Acesso em: 1 maio 2007.

nas disciplinas avaliadas de forma mais generalizada, segundo regiões e unidades da federação, não a partir de escolas avaliadas particularmente.

Em 21 de março 2005, pela portaria n.º 931, o Saeb⁴ sofreu algumas adequações, passando a ser composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb é realizada por amostragem das redes de ensino em cada unidade da federação e tem como foco as gestões dos sistemas educacionais; por manter as mesmas características, a Aneb recebe o nome do Saeb em suas divulgações. A Anresc é mais extensa e detalhada que a Aneb e tem seu foco em cada unidade escolar; por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações.

No entanto, antes de conhecermos os atuais dados levantados pela Prova Brasil e de analisarmos outros elementos que foram agregados mais recentemente ao enfrentamento à problemática da qualidade da educação, como, por exemplo, o Ideb⁵, é oportuno comentar os resultados das avaliações do Saeb em períodos anteriores. Como o presente estudo volta-se para o ensino fundamental, abrimos um espaço para analisar os resultados (as médias) obtidos pelos alunos das 4^{as} e 8^{as} séries em avaliações nacionais no período de 1995 a 2005. Para isso utilizamos dados do relatório do MEC/Inep-Saeb/2005 – “Primeiros resultados: médias de desempenho do Saeb/2005 em perspectiva comparada”, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 – Média de proficiências do Saeb 1995-2005 – Brasil⁶

Série	Disciplinas	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4 ^a ensino fundamental	Português	188.3	186.5	170.7	165.1	169.4	172.3
	Matemática	190.6	190.8	181.0	176.3	177.1	182.4
8 ^a ensino fundamental	Português	256.1	250.0	232.9	235.2	232.0	231.9
	Matemática	253.2	250.0	246.4	243.4	245.0	239.5

Fonte: DAEB/Inep/MEC. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/brasil/saeb2005.pdf>. Acesso em: 1º maio 2007.

Antes de qualquer análise dos números, é importante esclarecer o que representam as médias do Saeb, que não segue a lógica das provas clássicas que avaliam conteúdos. Essas avaliações não vão de zero a dez nem têm relação direta com a quantidade de questões acertadas, pois suas médias são apresentadas numa escala de desempenho. Segundo *site* do

⁴ Informações disponíveis no site <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default>. Acesso em: 12 jul. 2008.

⁵ IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

⁶ Tabela disponível no *site* indicado com alterações feitas pela autora.

MEC/Inep⁷, esta escala descreve as competências e as habilidades que os alunos são capazes de demonstrar. A escala de proficiência é única para as séries avaliadas em cada disciplina e apresenta os resultados de desempenho dos estudantes de cada uma dessas séries numa mesma métrica.

A escala é numérica, variando de 0 a 500. Como os números indicam apenas uma posição, é feita uma interpretação pedagógica dos resultados por meio da descrição em cada nível do grupo de habilidades que os alunos demonstraram ter desenvolvido ao responderem às provas. É possível saber, pela localização numérica do desempenho na escala, quais habilidades os alunos já construíram, quais estão desenvolvendo e quais ainda faltam ser alcançadas. Não se espera, por exemplo, que alunos da 4ª série alcancem os níveis finais da escala, pois estes representam as habilidades desenvolvidas ao longo de todo o percurso da educação básica.

Segundo a assessoria de imprensa do Inep, o Saeb utiliza escalas de desempenho, divididas em intervalos, para descrever e comparar o desempenho dos alunos entre as unidades da federação e em diferentes períodos. As médias alcançadas pelos alunos situam-se num intervalo dentro da escala, chamado de “nível de desempenho” e que possui correspondência com o que o aluno é capaz de compreender e realizar. O desempenho dos alunos está sempre ordenado de forma crescente e cumulativa; existe uma única escala para língua portuguesa e uma outra para matemática. Os alunos posicionados nos níveis superiores, que exigem maiores médias, possuem habilidades e competências que os habilitam a resolver questões mais complexas.

Consideramos importante dar um enfoque especial aos níveis de desempenho e aos estágios de competências de português e matemática para, com base neles, podemos estabelecer uma comparação explicativa entre os anos de 1995 e 2005 referentemente às médias de proficiência levantadas neste período pelo Saeb, tanto nas 4^{as} como nas 8^{as} séries do ensino fundamental.

O fato, por exemplo, de os alunos de quartas séries do ensino fundamental, em 1995, terem obtido uma média de 188.3 e, em 2005, esta média ter baixado para 172.3, ou seja, 16 pontos, sinaliza que o quadro piorou. No entanto, uma leitura desses números com acesso aos níveis de desempenho e aos estágios de competências permite uma clareza maior da problemática. Se em 1995 a proficiência, tanto em português quanto em matemática, dos

⁷ Prova Brasil, Disponível em: http://provabrasil.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=7 . Acesso em: 12 jul. 2008.

alunos de 4^{as} séries do ensino fundamental não era suficiente para a respectiva série, em 2005 a situação revelou-se ainda mais grave.

Consultando as tabelas⁸ 11 e 12, sobre os níveis de desempenho em língua portuguesa e dos níveis de desempenho em matemática, o Quadro 4⁹, sobre competências e habilidades em leitura de textos, e o Quadro 5¹⁰, sobre competências de habilidades na resolução de problemas nos respectivos estágios para a 4^a série do ensino fundamental, é possível compreender a real situação de proficiência das 4^{as} séries ao longo do período de 1995 e 2005. Conforme explicado anteriormente, o desempenho dos alunos está ordenado de forma crescente e cumulativa. Dessa forma, as tabelas 11 e 12 são únicas e, portanto, servem de orientação para interpretar as médias de proficiência do Saeb, tanto das 4^{as} quanto das 8^{as} séries.

O Quadro 1, elaborado para esta dissertação com base nos anexos 3, 4, 5, e 6, explica de maneira objetiva a situação de proficiência das 4^{as} séries do ensino fundamental, numa comparação entre 1995 e 2005.

⁸ Anexo 1 e 2: Tabela 11 - Níveis de desempenho em língua portuguesa; Tabela 12 - Níveis de desempenho em Matemática.

⁹ Anexo 3: Quadro 4 - Competências e habilidades em leitura de textos, conforme os estágios para a 4^a série do ensino fundamental.

¹⁰ Anexo 4: Quadro 5 - Competências e habilidades na resolução de problemas nos respectivos estágios para a 4^a série do ensino fundamental

Disciplinas	1995	2005
Português 4 ^a séries -E.F.	188.3 NÍVEL 3 Intermediário Começando a desenvolver as habilidades de leitura, mas ainda aquém do nível exigido para a 4 ^a série. Nível 3 (175 a 200)	172.3 NÍVEL 2 Crítico Não são leitores competentes, lêem de forma truncada apenas frases simples. Nível 2 (150 a 175)
Matemática 4 ^a séries -E.F.	190.6 NÍVEL 3 Intermediário Desenvolvem algumas habilidades de interpretação de problemas, porém insuficientes ao esperado para os alunos da 4 ^a série (Identificam, sem grande precisão, até duas operações e alguns elementos geométricos envolvidos no problema). Nível 3 (175 a 200)	182.4 NÍVEL 3 Intermediário Permaneceu no mesmo nível, mas baixou 8.2 pontos.

Fonte: BRASIL. MEC/Inep/Daeb - Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2003/boletim4serie.pdf> e http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/Saeb/news02_01.htm Acesso em: 1 maio 2007.

Quadro 1 – Média de proficiências do Saeb 1995 e 2005 - Brasil – 4^aséries/ensino fundamental

Para dar seqüência a essa tentativa de ilustrar o contexto de proficiência das 4^a séries do ensino fundamental no Brasil, organizamos tabelas percentuais conforme os respectivos estágios de competências no ano de 2001.

Tabela 6 – Percentual de alunos da 4^a série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em língua portuguesa – Brasil – 2001

Estágio	População	%
Muito crítico	819.205	22,2
Crítico	1.356.237	36,8
Intermediário	1.334.838	36,2
Adequado	163.168	4,4
Avançado	15.768	0,4
Total	3.689.237	100,0

Pesquisa: BRASIL. MEC/Inep/Daeb. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/saeb/2003/boletim_4serie.pdf Acesso em: 01 maio 2007.

Tabela 7 – Percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental por estágio de construção de competências em matemática – Brasil – 2001

Estágio	População	%
Muito crítico	462.428	12,5
Crítico	1.467.777	39,8
Intermediário	1.508.517	40,9
Adequado	249.969	6,8
Avançado	546	0,0
Total	3.689.237	100,0

Fonte: BRASIL. MEC/Inep/Daeb - Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2003/boletim4serie.pdf> . Acesso em: 1º maio 2007.

Conforme analisado anteriormente, a divulgação dos resultados do Saeb explicitava a média de desempenho, porém não classificava esta média em estágios de aquisição dos conhecimentos; logo, sem este dado a tabela pouco informa. A análise dos resultados de proficiência extraídos dos testes aplicados no Saeb 2001 foi a base para a construção de cinco categorias de desempenho: “muito crítico”, “crítico”, “intermediário”, “adequado” e “avançado”. A análise dos dados dos estudantes de 4ª série do ensino fundamental em língua portuguesa classificou 22,2% dos alunos com desempenho “muito crítico” e, em matemática, 12,5%. A categoria de desempenho “muito crítico” reúne os estudantes que estão na 4ª série do ensino fundamental, porém não desenvolveram competências e habilidades necessárias para obter resultados minimamente razoáveis nas provas.

Em língua portuguesa, isso significa dizer que tais estudantes não desenvolveram habilidades de leitura, ou seja, não foram alfabetizados adequadamente; em matemática, eles não conseguem transpor para uma linguagem comandos operacionais elementares, não identificam uma operação de soma ou subtração envolvida no problema, nem sabem o significado geométrico de figuras simples. O desempenho “adequado”, considerado o esperado para a série correspondente, segundo os Parâmetros Curriculares Nacionais, os currículos estaduais, além dos livros didáticos utilizados no cotidiano escolar, reúne apenas 4,8% dos estudantes em língua portuguesa (incluindo 0,4% que se encontram no estágio avançado) e 6,8% em matemática.

Somando o percentual de alunos que se encontram nos estágios “muito crítico” (22,2%) e “crítico” (36,8%) em língua portuguesa, temos um percentual de 59% de alunos que podem ser considerados analfabetos funcionais¹¹. Entre os estágios “muito crítico”,

¹¹ Segundo Vera Masagão Ribeiro (2003), os “analfabetos funcionais” são aqueles que tiveram acesso limitado à escolarização ou que têm um domínio limitado das habilidades de leitura e escrita.

“crítico” e “intermediário” verificamos um total de 95,2% dos alunos da 4ª série avaliados em 2001 que não apresentam leitura adequada para a série em questão.

Em uma posição não muito diferente, o contexto das 8ª séries segue a mesma tendência. A seguir, o Quadro 2, elaborado para com base nos anexos 1, 2, 5 e 7, explica de maneira objetiva a situação de proficiência das 8ªs séries do ensino fundamental numa comparação entre 1995 e 2005.

Disciplinas	1995	2005
Português 8ªséries -E.F.	256.0 -NÍVEL 5 Estágio/Intermediário Desenvolvem alguma habilidade de leitura,porém insuficientes para o nível de letramento de oitava série.(Gráficos e tabelas simples,textos narrativos e outros de baixa complexidade) Nível 5 (250 a 300)	231.9 - NÍVEL 4 Estágio/Intermediário Permaneceu no mesmo estágio, porém baixou de nível, com uma redução considerável de pontos: 24,1 Nível 4 (200 a 250)
Matemática 8ªséries -E.F.	253.2 NÍVEL 5 Estágio/Intermediário Apresentam algumas habilidades de interpretação de problemas, porém não dominam, ainda, a linguagem matemática específica exigida para a 8ª série (resolvem expressões com duas incógnitas, mas não interpretam dados de um problema com símbolos matemáticos específicos nem utilizam propriedades trigonométricas). Nível 5 (250 a 300)	239.5 NÍVEL 4 Estágio/crítico Desenvolveram algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não conseguem transpor o que está sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica, estando, portanto, aquém do exigido para a 8ª série (resolvem expressões com uma incógnita, mas não interpretam os dados de um problema fazendo uso de símbolos matemáticos específicos; desconhecem as funções trigonométricas para resolução de problemas). Nível 4 (200 a 250)

Fonte: BRASIL. MEC/Inep/Daeb - Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/cibec/2003/saeb/qualidade_educu.pdf http://www.inep.gov.br/impressa/noticias/Saeb/news02_01.htm Acesso em: 28 jul. 2008.

Quadro 2 – Média de proficiências do Saeb 1995 e 2005 - Brasil – 8ªséries/ensino fundamental

Como era de se esperar, o contexto de proficiência das 8ª séries do ensino fundamental no Brasil é muito complicado. As tabelas 8 e 9 mostram, em percentuais, os estágios em que estes alunos se encontravam em 2001.

Tabela 8 – Distribuição de alunos nos estágios de construção de competências língua portuguesa – 8ª Série – Saeb 2001 – Brasil

Estágio	População	%
Muito crítico	146.040	4,86
Crítico	602.904	20,08
Intermediário	1.944.369	64,76
Adequado	307.056	10,23
Avançado	1.903	0,06
Total	3.002.272	100,00

Fonte: BRASIL. MEC/Inep/Daeb.

Tabela 9 – Distribuição de alunos nos estágios de construção de competências matemática – 8ª Série – Saeb 2001 – Brasil

Estágio	População	%
Muito crítico	19.021	6,65
Crítico	423.750	51,71
Intermediário	849.276	38,85
Adequado	55.430	2,65
Avançado	4.215	0,14
Total	1.351.692	100,00

Fonte: BRASIL. MEC/Inep/Daeb

Analisando os dados expostos, observamos um quadro de ineficiência e de grandes defasagens na construção de habilidades e competências entre os alunos. Em língua portuguesa, 4,86% estão no estágio “muito crítico”; 20,08%, no estágio “crítico”; 64,76%, no “intermediário”, e apenas um pouco mais de 10%, nos estágios “adequado” e “avançado”. Um percentual considerável, 64,76%, abrange alunos que desenvolveram apenas algumas habilidades de leitura, mas insuficientes para o nível de letramento¹² da 8ª série, e 20,08% não são bons leitores e suas habilidades de leitura estão aquém das exigidas pela série. Isso significa que quase 90% dos alunos não alcançaram o estágio “adequado”; portanto, não demonstram habilidades de leitura compatíveis com a 8ª série.

Em matemática, os resultados não são muito diferentes. A maioria dos alunos, 51,71%, encontra-se no estágio “crítico”, e apenas 2,65% se situam no estágio “adequado”. Somando os percentuais dos estágios “muito crítico”, “crítico” e “intermediário”, é possível concluir que 97,21% dos alunos de 8ª série não conseguiram atingir o nível adequado, estando, portanto, aquém do nível exigido para a 8ª série. Estes alunos não interpretam nem resolvem problemas de forma competente; portanto, não fazem uso correto da linguagem matemática,

¹² Aqui entendido na perspectiva apresentada por Vera Masagão Ribeiro (2003, p. 12) como práticas de leitura e escrita, como a presença de linguagem escrita na cultura.

ou seja, a maioria apresenta apenas algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não consegue transpor o que está sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica.

3.2.1 Mais escolas... Melhor fluxo escolar... Menores médias de desempenho! Onde está o “problema”?

Diante de um contexto desses, é inevitável questionar sobre o porquê de as médias baixarem mesmo diante dos esforços expressos nas políticas públicas anteriormente discutidas. O que está acontecendo com as escolas? Por que os alunos estão tendo desempenhos menores em relação às avaliações de dez anos atrás? O ensino ministrado nas escolas é de menor qualidade? Melhorou a qualificação dos professores, cresceu o número de matrículas, investiu-se em programas de aceleração escolar, elaboraram-se parâmetros curriculares, mas, mesmo assim, as médias diminuíram!

De acordo com Souza (2005, p. 143), o desempenho dos alunos está profundamente associado ao nível de renda da família e ao grau de escolaridade dos seus pais. De maneira geral, os filhos das famílias mais bem providas financeira e intelectualmente já fazem parte de sistemas educacionais. Em épocas de grande incorporação de novos segmentos populacionais à escola, como ocorreu no país, especialmente entre 1995-2001, deve-se esperar uma queda nos índices de desempenho dos alunos do conjunto dos sistemas educacionais. Isso, entretanto, pode não significar que a qualidade da escola tenha piorado, visto que essas crianças, que antes estavam excluídas totalmente, agora já estão no contexto escolar, embora, a princípio, o seu desempenho seja menor do que o daquelas que já freqüentavam normalmente a escola.

Dessa forma, a média do novo conjunto de estudantes é menor do que a existente antes da incorporação maciça dos novos alunos. Ainda segundo Souza, ministro da Educação na década de 1990, esse efeito precisa ser compensado com melhorias nos demais fatores que influenciam o desempenho dos alunos, mas que estão vinculados diretamente com a escola, como a qualificação dos professores, a qualidade do material didático e os métodos de ensino.

A incorporação de um grande número de alunos que não estavam vinculados a nenhum sistema escolar pode ser uma possibilidade de explicação para a queda das médias de proficiência em matemática e português. No entanto, tornam-se necessários alguns questionamentos em relação ao fato de o autor esperar que problemas sociais como pobreza e

baixa escolaridade dos pais possam ser enfrentados apenas com melhorias no material didático, na qualificação dos professores e nos métodos de ensino.

Que método de ensino, que material didático e que tipo de qualificação dos professores conseguirão oferecer soluções aos problemas que normalmente acompanham baixa escolaridade e pobreza? Quantas crianças deixam de freqüentar regularmente as escolas porque acabam encontrando nas ruas, nas drogas, na mendicância, na prostituição, meios mais imediatos para suportar os problemas de seu dia-a-dia!

De acordo com Gentili, há necessidade de contemplar aspectos que não se limitam a parte técnica, que não se limitam ao gerenciamento dos problemas educacionais no Brasil. As políticas públicas devem buscar enfrentamentos para a nossa história de subdesenvolvimento, exclusão, pobreza e discriminação. Portanto discutir qualidade do ensino nos remete a uma série de variáveis, o problema é complexo, mas não se pode perder o desejo de buscar uma “educação democrática, pública e de qualidade para as maiorias”. (1995, p. 244).

É quase impossível deixar de indagar acerca dos problemas enfrentados pelo sistema educacional brasileiro: Poder-se-á vinculá-los a questões exclusivamente pedagógicas? Será indispensável identificar quem são as crianças que estavam fora da escola? Que tipo de vida estavam/estão levando? A melhoria do rendimento dos alunos pode ser conquistada, simplesmente, com professores e gestões escolares mais eficientes? Segundo Gentili,

a educação como direito social remete inevitavelmente a um tipo de ação associada a um conjunto de direitos políticos e econômicos sem os quais a categoria de *cidadania* fica reduzida a uma mera formulação retórica sem conteúdo algum. Partindo de uma perspectiva democrática, a educação é um direito apenas quando existe um conjunto de instituições públicas que garantam a concretização e a materialização de tal direito. (1995, p. 247 – grifo do autor).

Sem dúvida, a problemática da qualidade da educação vem mobilizando cada vez mais a opinião pública e fomentando diferentes formas de compreender o fenômeno, conforme os autores mencionados. No entanto, ainda é possível trazer à discussão outro autor já mencionado, Gustavo Ioschpe (2005). Em entrevista concedida a *Folha On-line* – Educação/UOL, este economista abordou questões pertinentes aos problemas da escola pública. Na ocasião um dos questionamentos foi justamente a forma de compreender os resultados ruins do Saeb por parte de Souza (2005). Segundo Souza, conforme visto anteriormente, uma possível razão dos resultados ruins do Saeb pode ser o fato de que nos

últimos anos houve uma rápida incorporação de camadas da população que não estavam na escola.

Ioschpe, entretanto, discorda dessa hipótese. Na entrevista, afirmou ter conduzido alguns estudos preliminares utilizando só o aumento de taxa de matrícula e desempenho no Saeb, por meio uma análise de regressão básica. Os números extraídos dessa análise informaram que não havia uma relação estatisticamente significativa entre aumento de matrícula e diminuição de desempenho no Saeb. Enfatiza o autor que não se partiu de 20% de taxa de matrícula para 100% de taxa de matrícula em dez anos, isto é, de um ensino totalmente elitista para um ensino totalmente popular; na verdade, o ensino no país já estava em 91, 92% de taxa de matrícula, a qual passou para 97, 98%. O autor considera pequena a adição verificada e refere que, desse modo, para se justificar tal hipótese teríamos de imaginar que esses 5% eram paupérrimos, maus elementos, alunos mal-comportados.

Ioschpe não acredita que esse percentual de alunos teria um efeito que conseguiria corromper e piorar a educação de todo sistema. Relata que em vários países que tiveram uma expansão semelhante e que passaram a acolher setores marginais, periféricos da sociedade não houve essa queda precipitada de qualidade. Afirma, ainda, não conhecer caso no mundo em que haja uma relação, documentada empiricamente, de expansão de matrícula com piora radical de qualidade.

Diante desse contexto, percebemos que buscar a excelência na aquisição de habilidades cognitivas é, no momento, um grande desafio a ser perseguido não apenas pelas autoridades, mas pelas famílias, pelos professores, pelas escolas, enfim, por todo cidadão brasileiro. Também notamos que existem diferentes formas de compreender a problemática; no entanto, é necessário que a sociedade empreenda uma discussão que não esteja pautada apenas num ponto de vista, dada a importância do fenômeno.

Desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a educação vem sendo colocada como direito de todos, intenção que, com o passar dos anos, vem sendo reafirmada em vários documentos de caráter internacional. Dessa maneira, progressivamente, a obrigatoriedade de freqüentar a escola começou a ser considerada com mais preocupação. No entanto, o que fica estabelecido em documentos, leis, declarações e acordos nem sempre acompanha no mesmo compasso as condições econômicas, culturais e sociais das pessoas envolvidas.

Durante muitos anos, os alunos que não se adaptavam à escola simplesmente deixavam de freqüentá-la e, aparentemente, o problema era negligenciado. Hoje o abandono intelectual é visto com mais cuidado, pois as escolas, os conselhos tutelares, o Ministério Público e o

Poder Judiciário têm se proposto um enfrentamento mais pontual a esse problema. Alunos que abandonam a escola atualmente representam, portanto, um desafio a ser enfrentado pelos professores, pelos gestores, pelas autoridades e pelas políticas públicas. Assim é que os alunos estão na sala de aula e a escola é desafiada a trabalhar de modo que todos nela permaneçam e aprendam.

Ao longo dos anos, a escola teve pequenas adequações, embora sua clientela tenha mudado de perfil. Não há nela mais apenas alunos cujas famílias zelam por sua permanência na escola, mas também crianças e adolescentes que são obrigados pelos conselhos tutelares e pelo Ministério Público a frequentar a escola. Portanto, se o perfil dos alunos mudou, o que é necessário às escolas para que atendam a esses alunos de forma que todos aprendam e se desenvolvam no sentido pleno? De fato, os desafios em relação à educação básica são muitos, conduzindo-nos a questionar acerca do que as políticas educacionais precisam contemplar a fim de as escolas públicas terem condições para enfrentar esses novos desafios.

Ao longo da década de 1990, em razão dos novos desafios, a produção acadêmica começou a contemplar a problemática da avaliação qualitativa e dos sistemas educacionais. Numa discussão muito oportuna, Barreto (2001) analisou a produção acadêmica sobre avaliação da educação básica no Brasil no período de 1990 a 1998 tomando por base 217 artigos que abordam o tema publicados em dez periódicos¹³. Nesse levantamento concluiu o autor:

Em relação ao paradigma de avaliação qualitativa, o que vem à tona é sobretudo a afirmação de certos pressupostos; no caso da avaliação de resultados, como também é chamada a avaliação de sistema, observa-se o recurso a metodologias e procedimentos altamente sofisticados, bem como o seu incremento nas redes de ensino. O modelo tem lastro numa vertente econômica que coloca como centro das reformas educacionais a mudança no estilo de gestão da escola e propõe mudanças profundas na lógica de operar do setor público. Alimenta-se de um referencial muito distante daquele em que se movem os professores, opera com uma racionalidade que não é a deles e produz muitas incertezas, o que contribui para imprimir resistências à inculcação de uma cultura avaliativa nas escolas. (2001, p. 82).

Ainda nos dias de hoje, muitos são os questionamentos em relação às avaliações externas e muitas são as dúvidas em relação às possibilidades e limitações que políticas públicas referentes a este aspecto apresentam. No entanto, em meio a tantos desafios e seguindo os pressupostos de Mészáros (2005, p. 77), diríamos que “[...] a nossa tarefa

¹³ São eles: *Cadernos de Pesquisa, Educação e Realidade, Educação e Sociedade, Em Aberto, Ensaio, Estudos em Avaliação Educacional, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Revista da Faculdade de Educação da USP, Tecnologia Educacional*, bem como a Série Idéias.

educacional é, simultaneamente, a tarefa de uma transformação social, ampla e emancipadora”. Guiando-nos por este fio condutor, temos a possibilidade de ressignificar os espaços histórico-sociais e desvelar desafios postos no contexto educacional brasileiro de forma crítica e autônoma. Dessa forma, tornam-se inevitáveis os questionamentos em relação aos atuais enfrentamentos das políticas educacionais que estão sendo propostos para a problemática da qualidade da educação, como apresentado anteriormente.

Com o desenrolar dos fatos, a história vai se construindo e novos enfrentamentos vão sendo propostos pelas políticas públicas na tentativa de equacionar problemas e encontrar soluções para os desafios que se apresentam num contexto cada vez mais complexo e repleto de novas variáveis. Conforme mencionado, organismos internacionais, interesses de grandes corporações, mudanças na economia, migrações, enfim, muitos são os fatores que se relacionam com a história da educação brasileira e a influenciam, e é no bojo desse contexto que surge uma nova tentativa de enfrentamento da problemática da qualidade da educação: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

3.2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: fluxo escolar e médias de desempenho, um novo enfrentamento

Criado em 2007, o Ideb¹⁴ representa a iniciativa de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado com base nos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb, para as unidades da federação e para o país, da Prova Brasil, para os municípios.

Segundo Fernandes (2007), o objetivo principal do Ideb é a complementaridade entre os indicadores, ou seja, fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Nesta publicação enfatiza-se que, mesmo que os alunos atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados, um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, provocando o abandono de um número significativo deles, sem que completem a educação básica, não é desejável. Lembra também, que a conclusão no período correto e com baixas taxas de abandono, mas que produzisse concluintes com deficiência de aprendizagem tampouco o seria. Resumindo, um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e

¹⁴ Informações disponíveis em: http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=13 . Acesso em: 28 jun. 2008.

adolescentes tivessem acesso à escola, não perdessem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem.

Torna-se importante neste ponto do nosso estudo explicitar, as diferenças básicas¹⁵ entre a Prova Brasil e o Saeb para que se possam identificar as alterações e as tentativas de enfrentamento propostas pelas políticas públicas em âmbito mais recente. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica foi a primeira iniciativa brasileira, em escala nacional, para se conhecer o sistema educacional brasileiro em profundidade, desenvolvido no final da década de 1980 e aplicado pela primeira vez em 1990.

É importante destacar que a preocupação em conhecer melhor o sistema educacional brasileiro não foi obra do acaso. Em março de 1990, aconteceu em Jomtien, Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos, ocasião em que 155 governos prometeram uma *educação para todos até o ano de 2000*. Essa “promessa” foi registrada na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, na qual se protocolaram várias intenções, entre elas, “a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de Avaliação de desempenho”. (1990, p. 5).

Entretanto, é importante enfatizar também que, em abril de 2000, no Fórum Mundial de Dacar, os governos adiaram o compromisso assumido em Jomtien por mais quinze anos. Na ocasião foram também definidos seis objetivos para se alcançar uma “Educação para todos” (EPT) até o ano de 2015. Neste novo documento registrou-se que não se podem mais postergar esforços para atingir as metas de EPTe que as necessidades básicas da aprendizagem devem ser alcançadas com urgência; também constou dele um comprometimento para serem atingidos seis objetivos, dos quais o sexto prevê que é necessário “melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a *garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis*, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida”. (grifo nosso).

Em 1995, o Saeb passou por uma reestruturação metodológica que possibilita a comparação do desempenho ao longo dos anos. Como constatamos, desde a sua primeira avaliação fornece dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais do Brasil como um todo, das regiões geográficas e das unidades federadas (estados e Distrito Federal). O Saeb é realizado a cada dois anos e avalia uma amostra representativa dos alunos regularmente matriculados nas 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural.

¹⁵ Informações disponíveis no *site* do MEC: http://provabrasil.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=14. Acesso em: 28 jun. 2008.

Em contrapartida, a Prova Brasil oferece dados por escola. Esta avaliação foi criada em 2005, em razão da necessidade de tornar a avaliação mais detalhada, em complemento à avaliação já feita pelo Saeb. A Prova Brasil é censitária, por isso expande o alcance dos resultados: oferece dados não apenas para o Brasil e unidades da federação, mas também para cada município e escola participante. A prova avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental. Como a metodologia das duas avaliações é a mesma, passaram a ser operacionalizadas em conjunto desde 2007 e como são avaliações complementares, uma não implica extinção da outra.

Na última aplicação, a Prova Brasil, as avaliações foram realizadas entre 5 e 20 de novembro de 2007, por alunos de escolas públicas urbanas de 4ª e de 8ª série. Já o Saeb é destinado a alguns alunos selecionados estatisticamente de 4ª e de 8ª série do ensino fundamental das redes pública e particular, da zona rural e urbana; o exame do 3º ano do ensino médio é aplicado nas redes pública e particular de área urbana. Pela metodologia utilizada, nenhum aluno será submetido a duas avaliações.

Enfim, o Ideb é um índice que tem o objetivo de materializar as metas de qualidade para a educação básica. Pode-se dizer que o MEC, por meio deste índice, procura medir a qualidade do sistema educacional considerando desempenho e taxa de aprovação. Dessa forma, se um sistema de ensino reter seus alunos mais fracos para obter notas maiores no Saeb ou na Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, podendo diminuir o valor do Ideb e indicar a necessidade de melhoria do sistema; se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, os resultados das avaliações poderão cair e o valor do Ideb indicará, igualmente, a necessidade de melhoria do sistema.

Essa combinação entre fluxo e aprendizagem vai expressar em valores de 0 a 10 o andamento dos sistemas de ensino em âmbito nacional, nas unidades da federação e nos municípios. A inovação está no monitoramento objetivo do sistema de ensino brasileiro. O Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no “Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação”, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação que trata da educação básica. Assim, ampliam-se as possibilidades de comparação entre as escolas, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e estará disponível para consulta a toda a sociedade.

Além do Ideb 2005 (calculado com base nos resultados do Censo Escolar, do Saeb e da Prova Brasil desse ano), estarão disponíveis para consulta as projeções do indicador ao longo dos anos, com metas bienais estipuladas para cada unidade da federação e município. Essa evolução do Ideb em cada instância tenta materializar a melhoria necessária para que o Ideb

do Brasil passe dos atuais 3,8 para 6,0, o que corresponde a um sistema educacional com qualidade semelhante à de países desenvolvidos. O ano fixado para que o país atinja a meta de qualidade é 2022, ano do bicentenário da independência do Brasil.

Um aspecto que podemos colocar em evidência é que, com a Prova Brasil e com o Ideb, os sistemas de educação e as próprias escolas são expostos, podendo-se dizer que já está acontecendo um verdadeiro *ranking* entre os envolvidos nesta avaliação (escolas, municípios, estados, etc.). Essa competição entre instituições escolares é percebida em jornais, revistas e *sites*. Para ilustrar essa afirmação citamos uma reportagem da *Folha de São Paulo*, de 26/04/2007, com o título: “Ranking escolar aprova só 0,8% das cidades”. Nela são abordados aspectos relacionados ao Ideb em relação a seus objetivos e intenções e fazem-se comparações entre estados e municípios avaliados.

Como forma de complementar as informações, a *Folha de São Paulo*, em sua página Online-Educação¹⁶, fez um chamamento no sentido de se conferir o *ranking* das escolas municipais e estaduais (4^a e 8^a série), totalizando uma listagem de 252 folhas, divididas em quatro blocos, na qual essas instituições são apresentadas em ordem decrescente de valor do Ideb.

Esses elementos referentes às avaliações podem ser verificados não somente nos meios de comunicação de massa, pois são divulgados pelo MEC/Inep em diferentes documentos e *sites*¹⁷. Entre esses localizamos taxas de aprovação, resultados da Prova Brasil, do Ideb e projeções num comparativo de 2005 com 2007, tanto em âmbito de Brasil, estados, como de municípios, inclusive por suas respectivas redes de ensino (pública, privada, municipal e estadual). Na Tabela 10 temos o Ideb observado em 2005 e 2007 e as projeções relativas aos anos de 2007, 2009 e 2021.

¹⁶ *Folha de Educação de São Paulo* – Educação. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u19479.shtml> - Confira o ranking das escolas municipais na 4^a série; - Confira o ranking das escolas municipais na 8^a série; - Confira o ranking das escolas estaduais na 4^a série; - Confira o ranking das escolas estaduais na 8^a série.

¹⁷ http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Resultado/Divulgacao_4serie_Municipios.xls. Neste *site* é possível acessar notas da Prova Brasil, resultados do Ideb e taxas de aprovação em um comparativo 2005 e 2007 por município e suas respectivas redes de ensino. No *site* < <http://ideb.inep.gov.br/Site/>> pode-se acessar o Ideb de 2005, 2007 e projeções para o Brasil, para os estados, para os municípios e por escolas.

Tabela 10 – Ideb 2005, 2007 e projeções para o Brasil

	Anos iniciais do ensino fundamental					Anos finais do ensino fundamental				
	Ideb Observado		Metas			Ideb Observado		Metas		
	2005	2007	2007	2009	2021	2005	2007	2007	2009	2021
Total	3,8	4,2	3,9	4,2	6,0	3,5	3,8	3,5	3,7	5,5
Pública	3,6	4,0	3,6	4,0	5,8	3,2	3,5	3,3	3,4	5,2
Federal	6,4	6,2	6,4	-	7,8	6,3	6,1	6,3	-	7,6
Estadual	3,9	4,3	4,0	4,3	6,1	3,3	3,6	3,3	3,5	5,3
Municipal	3,4	4,0	3,5	3,8	5,7	3,1	3,4	3,1	3,3	5,1
Privada	5,9	6,0	6,0	6,3	7,5	5,8	5,8	5,8	6,0	7,3

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Saeb e Censo Escolar. Disponível em: <<http://Ideb.inep.gov.br/Site>>. Acesso em: 20 ago. 08. Dados referentes ao ensino fundamental regular - séries iniciais e finais. Projeção/ IDEB 2009 disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Resultado/republicacao/Divulgacao_Brasil.xls>. Acesso em: 20 ago. 2008

Considerando a tabela e o Anexo 8 (Ideb 2007), os resultados mostram que o Brasil já alcançou as metas estabelecidas para 2009, com exceção das escolas privadas, que em 2007 alcançaram 6,0, considerando que a meta para 2009 seria 6,3. Observa-se que para as séries iniciais do ensino fundamental, o país tinha um Ideb de 3,8 em 2005, com meta de chegar a 3,9, porém alcançou 4,2 em 2007. Nas séries finais do ensino fundamental, o resultado, em 2005, era de 3,5, com a meta de permanecer estável, mas o país chegou a 3,8. A etapa de aprendizagem que obteve os melhores resultados no Ideb 2007 foi o ensino fundamental séries iniciais (1ª a 4ª série), cuja melhoria pode ser vista em todas as regiões brasileiras, pois a meta estabelecida para 2007 foi alcançada por todos os estados, com exceção de Minas Gerais.

Os bons resultados obtidos pelo país nas séries iniciais do ensino fundamental levaram a que 20 dos 27 estados conseguissem atingir não apenas a meta 2007, mas também a meta 2009, demonstrando que conseguiram obter em dois anos o avanço esperado para um período de quatro. Os únicos estados que não chegaram à meta 2009 foram Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Rio Grande do Sul e Amapá.

Os anos finais do ensino fundamental também se destacam. A etapa de aprendizagem de 5ª a 8ª série do ensino fundamental apresentou aumentos bastante consideráveis em relação a 2005: o país tinha um Ideb de 3,5, a meta era continuar estável, porém passou para 3,8. Diferentemente das primeiras séries do ensino fundamental, nas séries finais desta etapa a região que mais se destacou e ajudou a elevar a média do país foi o Centro-Oeste, passando de 3,4 em 2005 para 3,8 em 2007. Mato Grosso apresentou o maior avanço: tinha um Ideb de 3,1 em 2005 e meta de permanecer estável, mas conseguiu um aumento de 0,7 pontos, chegando a

3,8. Como Mato Grosso, outros 18 estados se destacaram e conseguiram alcançar não apenas a meta 2007, mas a de 2009 também; dois estados não conseguiram atingir a meta 2007 – Amapá e Pará –, pois deveriam aumentar o Ideb em 0,1, mas permaneceram estáveis.

A região¹⁸ que alavancou o resultado Brasil para cima foi o Nordeste, ao passar de um Ideb de 2,9 em 2005 para 3,5 em 2007; seguido pelo Norte, que tinha 3,0 e chegou a 3,4. As duas regiões são as que apresentam os piores índices para essa etapa de aprendizagem; por isso, o fato de conseguirem um maior avanço significa um passo importante na diminuição da desigualdade educacional no país. Nesse aspecto é possível questionar se o aumento no Ideb dessas regiões não pode ser considerado fruto de melhorias estruturais¹⁹, pois sabe-se que as regiões Nordeste e Norte, em termos comparativos com as demais regiões, estão em desvantagem no que diz respeito a alguns aspectos materiais.

Sem a intenção de generalizar, mas de ilustrar a hipótese mencionada, é possível recorrer aos dados do Penad²⁰ citando as diferenças existentes entre as regiões do Brasil em relação, por exemplo, à existência de microcomputador no domicílio, assim como a acesso à internet, também no domicílio. Os percentuais alcançados no Sudeste (29,2% dos domicílios com microcomputador e 23,1% com acesso à internet) ficam em torno do triplo dos percentuais observados no Norte e no Nordeste, denotando, dessa forma, diferenças regionais significativas.

Com base nessa hipótese, podemos especular mais um pouco: se for verdadeira, a tendência é de que nas próximas avaliações os resultados não alcancem um avanço, em termos de números, tão positivo como nesta primeira comparação. Isso se explicaria pelo fato de que as variáveis que influenciaram esta melhoria – aspectos materiais – já teriam oferecido sua parcela de contribuição nos locais que delas careciam e que, conseqüentemente, melhoraram a média nacional. É claro que, contrariando essa hipótese, encontram-se estados, como o Paraná, que tiveram avanços consideráveis e não se enquadram nesta tentativa de compreensão dos números.

Por outro lado, a hipótese formulada é reforçada pelos números das escolas particulares, que em 2005 tinham um Ideb de 5,9 nos anos iniciais e conseguiram um pequeno avanço em 2007: 6,0. Nos anos finais, em 2005, o Ideb era de 5,8, e em 2007 não foi verificado nenhum acréscimo. Nesse contexto, as possibilidades de melhorias dos números

¹⁸ Anexo 8 – Ideb 2007

¹⁹ Aspectos mensuráveis, fatores materiais.

²⁰ IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Penad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/comentarios2006.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

não se assentam nos aspectos materiais, pois, teoricamente, essas escolas dispunham de infraestrutura. Por esse raciocínio vemos que é necessário certa cautela em relação aos avanços obtidos nesta primeira comparação (Ideb 2005/ Ideb 2007), no sentido de se preparar uma longa caminhada, na qual a sociedade, os órgãos responsáveis pelas políticas públicas, as escolas, enfim, todos os envolvidos deverão estar cientes dos enfrentamentos que serão necessários.

No próximo capítulo pretendemos proceder a um processo reflexivo acerca do PDE e das suas políticas públicas voltadas para a qualidade da educação no ensino fundamental. Desse modo, queremos identificar a concepção de qualidade da educação expressa nas políticas do PDE e de que forma se propõem a enfrentar situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais.

4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL: INQUIETUDES E PROVOCAÇÕES

Até o momento, este exercício de estudo e reflexão foi dividido basicamente em três blocos: o primeiro abordou, em linhas gerais, a educação básica no Brasil, procurando colocar em evidência elementos que contribuíssem para uma compreensão histórica dos desafios e avanços que aconteceram na década de 1990 no contexto educacional brasileiro; o segundo expôs diferentes formas de compreensão acerca da problemática da qualidade da educação, procurando estabelecer um diálogo entre posições divergentes; o terceiro concentrou-se no Sistema de Avaliação da Educação Básica Brasileira, analisando dados e números que foram documentando a história recente da educação básica no Brasil. O Saeb, em seu período de existência, foi registrando, por meio de números, dados e relatórios, os diferentes desafios da educação no Brasil, compreendidos desde as melhorias em relação ao acesso e fluxo escolar até o desafio da qualidade.

Com base nesses diálogos, o próximo quadro a ser estudado é o Plano de Desenvolvimento da Educação, com foco em suas políticas públicas voltadas para a qualidade da educação do ensino fundamental. No entanto, antes de iniciar a análise documental deste plano buscando compreender suas “linhas e entrelinhas”, faz-se necessária a reflexão acerca dos possíveis fatores que interferem nos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais.

4.1 Fracasso escolar, baixa qualidade da educação, baixo desempenho escolar: designações diferentes, mas o mesmo desafio

Fracasso escolar, baixa qualidade da educação, baixo desempenho escolar são designações diferentes que expõem a mesma problemática e o mesmo desafio. As avaliações do Saeb estão apontando que os alunos do ensino fundamental apresentam grandes problemas em relação à aquisição de competências e habilidades matemáticas na resolução de problemas e à aquisição de competências e habilidades em leitura, escrita e interpretação de diferentes gêneros de textos. Essa discussão precisa de aprofundamento porque é justamente pela forma como se compreende esta problemática, este desafio, que se projetam os enfrentamentos. Em

outras palavras, assim como há autores que acreditam que os índices divulgados pelo MEC/Saeb podem ser melhorados focando-se aspectos de gestão escolar e pedagógica, outros argumentam que a problemática é mais complexa e exige de enfrentamentos mais abrangentes.

Para facilitar este diálogo, iniciamos com a contribuição de Marchesi e Pérez (p.17, 2004), os quais usam o termo “fracasso escolar” na tentativa de abordar de forma sintética a problemática em questão. Os autores referem-se ao fracasso escolar considerando aqueles alunos que, ao finalizar sua permanência na escola, não alcançaram os conhecimentos e habilidades, considerados necessários para interagir de forma satisfatória na vida social e profissional ou para prosseguir seus estudos. No entanto, salientam (p. 17) que o termo “fracasso escolar” é, por si só, discutível, porque ou dá idéia de que o aluno é um fracassado ou de que a escola é um fracasso; dessa forma, deixa velada a responsabilidade dos demais agentes ou instituições. Ainda segundo Marchesi e Pérez, o termo é amplamente difundido em todos os países e é mais sintético que outras expressões. Diante disso, nesta primeira parte da reflexão utilizamos o termo “fracasso escolar” no mesmo sentido dado pelos autores.

Como nossa intenção, neste momento, é pensar possibilidades de explicação para o fracasso escolar, iniciamos recorrendo aos pressupostos de Marchesi e Pérez:

Ao longo dos anos buscaram-se diferentes causas para explicar o atraso escolar dos alunos [...]. Atualmente, existe um amplo acordo de que as interpretações unidimensionais do fracasso escolar não são exatas e de que não é possível explicar a complexidade desse fenômeno educacional através de um só fator. A maioria dos estudos e pesquisas coincide ao incorporar vários níveis ou dimensões em sua tentativa de explicação. É na influência relativa de cada uma das dimensões que existe diferenças importantes. (2004, p. 19).

Como vemos, estudos e políticas públicas têm tentado enfrentar o fracasso escolar, porém, como os fatos sociais não seguem uma linha reta, a problemática vai mostrando diferentes faces. Diante disso, autoridades, professores, gestores e pesquisadores precisam estar vigilantes em relação às novas nuances que vão surgindo.

É importante salientar que, além de diferentes fatores, estes atuam com diferentes intensidades, conforme o contexto em questão, ou seja, a influência de cada variável é relativa justamente em razão de um conjunto de outras variáveis. Cabe lembrar que esse é um motivo para termos cautela em relação a pesquisas e dados estatísticos, os quais são válidos e importantes, porém sempre considerando as diferentes realidades. Como exemplo, dentro do próprio Brasil, diante de realidades tão diferentes, é arriscado fazer afirmações em torno do

fracasso escolar apenas considerando as estatísticas gerais, visto que o problema requer um olhar mais particularizado, contemplando as diferenças de cada realidade.

As variáveis envolvidas na problemática do fracasso escolar são muitas e estão estreitamente relacionadas. Marchesi e Péres (2004, p. 19), na tentativa de avançar na compreensão deste aspecto, colheram dados sobre o fracasso escolar e desenvolveram alguns níveis e indicadores. Segundo os autores, um dos fatores limitantes de seu estudo foi o fato de não ter sido estabelecida uma hierarquia entre eles; por isso, não foi possível saber quais seriam os mais determinantes. Ainda enfatizam que a elaboração de um modelo hierárquico para interpretar o fracasso escolar é provavelmente, um grande desafio para os pesquisadores. No Quadro 3 vemos os níveis e indicadores que os autores elencaram para compreender o fracasso escolar na Espanha.

Sociedade	Contexto econômico e social
Família	Nível sociocultural Dedicação Expectativas
Sistema Educacional	Gasto público Formação e incentivo dos professores Tempo de ensino Flexibilidade do currículo Apoio disponível especialmente para escolas e alunos com mais riscos.
Escola	Cultura Participação Autonomia Redes de cooperação
Sala de aula	Estilo de ensino Gestão da aula
Aluno	Interesse Competência Participação

Fonte: MARCHESI, A.; GIL, C.H. *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural*. 2004, p. 20.

Quadro 3 – Níveis e indicadores para compreensão do fracasso escolar

Por meio do Quadro 3 podemos ter uma visão mais global do fracasso escolar, pois não existe uma única variável capaz de explicar esta problemática, ou seja, muitas são as dimensões que influem, de forma interativa, no contexto da educação. Segundo Marchesi e Pérez (2004, p. 23), o fracasso escolar está distribuído desigualmente, com os alunos em piores condições sociais tendo mais probabilidade de estar situados em grupos de alunos com avaliações mais baixas; a porcentagem destes alunos que não concluem a educação obrigatória é muito mais alta que a média geral. Essa premissa é reforçada por Freitas ao afirmar: “Embora nível socioeconômico seja um nome elegante e dissimulador das situações

de desigualdade social, ele é fundamental para entender o impacto dessa desigualdade social na educação.” (2007, p. 971).

Assim como o fracasso escolar pode ser pensado numa perspectiva multidimensional, a busca da proficiência também é apontada por alguns autores como sendo produto de um contexto que envolve diferentes variáveis. Soares (2007 p. 141) sugere um modelo conceitual para explicar a proficiência, no qual a família, o aluno, a escola e a sociedade interagem e se influenciam mutuamente num processo cujo resultado final é a proficiência.

Diante desses pressupostos, constatamos a importância de pensarmos de forma contextualizada quando se trata da qualidade da educação, considerando o legado histórico de desigualdades. Nesse mesmo sentido, segundo Freitas, durante muito tempo duas vertentes se opuseram tentando explicar o fracasso escolar: uma apontava exclusivamente os aspectos pedagógicos internos à escola e a outra, unicamente os fatores externos à escola, ou seja, os fatores sociais. No entanto, pelo que podemos depreender em razão do esforço desenvolvido no presente estudo, as duas vertentes precisam ser consideradas. Diante disso, as políticas de equidade devem estar associadas às políticas de redução e eliminação das desigualdades sociais fora da escola. Com base nesse pressuposto, além de continuar a produzir a crítica do sistema social que cerca a escola, é necessário acrescentar a variável socioeconômica nas análises de avaliação de desempenho do aluno e da escola.

Freitas (2007) considera que é importante saber se a aprendizagem de uma escola de periferia é baixa ou alta, mas adverte que fazer do resultado um ponto de partida para um processo de responsabilização da escola é explicar as diferenças com base na ótica meritocrática liberal, ou seja, mérito do diretor, que é bem organizado; mérito das crianças, que são esforçadas; mérito dos professores, que são aplicados, etc. Mas e as demais variáveis, como condições de vida dos alunos e dos professores, as políticas governamentais inadequadas? O que dizer dos professores que são designados para trabalhar em várias escolas, dos alunos que moram em favelas sem as menores condições de sobrevivência e, muito menos, de condições propícias para o estudo? E o número de alunos em sala de aula? Diante desse quadro, avaliar a educação básica brasileira por meio de um índice que não considera o nível socioeconômico dos avaliados deixa margem para preocupações.

Acrescentando a esta reflexão as idéias de Freitas (2007), trazemos um exemplo concreto. Nos diferentes municípios que serão avaliados pelo Ideb coexistem realidades escolares diversas, pois normalmente as escolas se diferenciam não apenas pelos seus prédios, mas também pelos locais onde estão localizadas. Na reportagem intitulada “Avaliando o Ideb”, no *site* educacional, a secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Silva,

menciona o exemplo de Belo Horizonte, onde duas escolas alcançaram o Ideb de 6.8 e duas, o Ideb 1.9. Acrescenta que as escolas que alcançaram as médias mais altas estão localizadas em bairros de classe média e as com as médias mais baixas, localizadas em antigos lixões.

Em outro artigo, muito oportuno para esta discussão, Soares (2004, p. 14) salienta que o nível socioeconômico do aluno é o fator de maior impacto nos resultados escolares dos alunos: “Esse é um constrangimento real, extra-escolar, que pode ajudar ou dificultar o aprendizado do aluno e que afeta diretamente o funcionamento e a organização das escolas e das salas de aula”. O autor chama a atenção para a importância de serem diminuídas as diferenças entre a condição socioeconômica e cultural dos alunos num sistema de ensino por meio de políticas sociais, o que se refletiria nos resultados cognitivos dos alunos, ainda que não imediatamente. No entanto, o autor explica que é possível melhorar o desempenho dos alunos pela ação sobre as escolas, visto que o conjunto dos fatores escolares pode explicar 12,3% da variância total presente nos dados. Enfatiza ainda Soares:

Esse valor mostra, por um lado, que mesmo após o controle das diferenças socioeconômicas entre o alunado das diversas escolas, a maior parte da variação da proficiência deve ainda ser atribuída a variações intrínsecas aos alunos. No entanto, o valor remanescente, compatível com os trabalhos internacionais na área, é suficientemente grande para reconhecermos que existe variação entre as escolas, de maneira que a escola freqüentada faz diferença na vida do aluno. Em outras palavras, é possível melhorar o desempenho dos alunos através da ação sobre as estruturas escolares. (2004, p. 14).

Percebemos, portanto, que as tentativas de compreender a problemática do fracasso escolar expostas até o momento sugerem a necessidade de se contemplar um contexto de relações. Diante disso, consideramos relevante trazer para esta pesquisa elementos identificados nas entrevistas realizadas numa escola pública de ensino fundamental.

No entanto, é importante salientar que com os fatos que serão apresentados não temos a intenção de culpabilizar a família e, dessa forma, isentar de responsabilidades os outros fatores de atores implicados nesta problemática, mesmo porque a maioria dos alunos que contam com situação familiar mais favorável também não está apresentando bom desempenho nas avaliações nacionais.

Com a exposição dos elementos evidenciados nas entrevistas, temos o objetivo de ilustrar uma fração do contexto em questão. É importante salientar também que, embora os elementos observados nas entrevistas tenham pontos em comum com pesquisas de âmbito maior, como é o caso dos dados levantados pelo Saeb e examinados por Menezes (2007), não

temos a intenção de generalizar ou afirmar verdades, mesmo porque estas entrevistas foram apenas um exercício de reflexão e diálogo para ouvirmos falas de pais e professores da rede pública a respeito da problemática em questão.

4.1.1 Entrevistas realizadas com famílias de alunos de 4ª série de uma escola estadual do município de Sarandi/RS: constatações ilustrativas

Dados relativos à população

Com as entrevistas realizadas na etapa exploratória do estudo, com famílias de uma escola estadual do município de Sarandi/RS, buscamos evidenciar fatores extra-escolares comuns tanto em alunos com muita dificuldade nas habilidades de leitura, escrita e resolução de problemas matemáticos, quanto naqueles com muita facilidade nessas habilidades.

Para facilitar a transcrição e análise dos resultados das entrevistas, consideramos o seguinte: alunos com muita dificuldade nas habilidades descritas foram classificados como com “baixa proficiência” e alunos que apresentam ótimo ou muito bom desempenho nessas habilidades foram classificados como alunos “com boa proficiência”.

É oportuno frisar novamente que a razão de analisarmos, neste capítulo, elementos das entrevistas foi para ilustrar os diferentes contextos nos quais as escolas vêm trabalhando nas minguadas quatro horas diárias de aula. A seguir enumeramos elementos identificados nas entrevistas:

a escolaridade dos pais ou das pessoas que assumem esse papel dos alunos com baixa proficiência é pequena¹;

entre as famílias entrevistadas, nenhum dos alunos com baixa proficiência morava com o pai;

a escolaridade do acompanhante dos alunos de baixa proficiência no turno inverso ao da escola é pequena²;

as famílias dos alunos com baixa proficiência não sabiam informar preferências destes em relação à leitura. No caso, elas informaram que as crianças em questão gostam de ler, mas, quando questionadas quanto às preferências, as respostas foram genéricas, de modo geral se dizendo “tudo”. Situação diferente foi identificada nas entrevistas com as famílias dos alunos com boa

¹ Primeiras séries do ensino fundamental incompletas.

² Ensino fundamental incompleto.

proficiência, que sabiam informar a preferência da criança (esporte, gibi, aventura, revista *Meu Amiguinho*, etc.);

os alunos com baixa proficiência cujas famílias foram entrevistadas não têm acesso em suas casas a jornais, revistas ou similares;

hipóteses centradas no aluno para explicar baixo rendimento *versus* hipóteses acerca de interações familiares para explicar bom rendimento.

Quando as famílias foram questionadas sobre o que causaria o atual desempenho do seu filho, emergiram diferentes hipóteses. As respostas identificadas nas entrevistas com famílias dos alunos de baixa proficiência voltaram-se mais a atitudes da própria criança: “Ela é muito distraída”, “Ele nunca pega os cadernos para estudar”. Por sua vez, nas famílias dos alunos de boa proficiência ouvimos: “Quando ele era pequeno, brincávamos muito com as palavras e os números.”³; “Minha filha sempre foi ensinada que devemos fazer as coisas certas, (responsabilidade, pontualidade, capricho, precisão, organização, respeito pelas pessoas e limites), essa cobrança só fez bem para ela, só me trouxe orgulho”; “Ele lê muito sobre esporte”; “Minha filha sempre me ajudou em tudo desde pequena”.

Estas falas nos reportam imediatamente às afirmações de Marchesi e Gil (2004, p. 22-23), que afirmam ser a problemática do fracasso escolar uma realidade difícil de apreender porque nela influenciam, de forma interativa, as múltiplas dimensões mencionadas no Quadro 3.

Os alunos com baixa proficiência são mais velhos do que os que apresentam boa proficiência, pois já reprovaram. Este é outro dado que merece reflexão, pois em algumas publicações o problema da baixa proficiência é relacionado diretamente ao problema da reprovação. E é nesse sentido que se fazem necessários alguns questionamentos.

O texto “A gestão pedagógica com foco na superação da distorção idade-série” (LÜCK; PARENTE, 2005, p. 10-12) aborda a questão da cultura da repetência e suas desastrosas conseqüências. Segundo os autores, com a intenção de garantir a qualidade da escola, a cultura da repetência tem produzido um grande número de alunos com distorção idade-série, e essas distorções provocam inúmeros prejuízos à qualidade do ensino, dentre os quais as autoras destacam o item I:

³ Quanto é o dobro de cinco? Agora some quatro. Quanto dá? E a metade desse número? Qual é o coletivo de chave? Etc.

Com relação à aprendizagem - Segundo dados do Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, alunos que nunca reprovaram apresentam níveis de rendimento superiores nas avaliações de Português e Matemática em relação aos dos alunos que já tenham reprovado. À medida que o número de reprovações aumenta, diminui respectivamente a pontuação nas avaliações de Matemática e Português. (LÜCK; PARENTE, 2005, p. 11).

Fazendo uma leitura linear dos dados empíricos, temos, então, uma grandeza inversamente proporcional, ou seja, quanto maior o número de reprovações do aluno, menor foi o seu aproveitamento nas provas aplicadas pelo Saeb. Segundo o texto, “insucesso chama insucesso”; portanto, o fato de repetir o ano não ajudou a melhorar a qualidade de aprendizagem desses alunos.

Os dados levantados pelo Saeb são de grande importância visto que nos permitem analisar o contexto educacional brasileiro. No entanto, a leitura desses dados deve ser feita com cuidado, para que não seja puramente linear, sem considerar outras variáveis que se fazem presentes. A seguir, propomos alguns questionamentos em relação ao item I para que a análise dos dados não se torne simplesmente cartesiana.

Os alunos que tiveram uma, duas ou mais reprovações frequentaram as aulas regularmente ou foram alunos matriculados, evadidos, e por conseqüência, reprovados? Ou ainda, esses alunos não teriam apresentado faltas intercaladas e frequentes ao longo do período escolar que prejudicaram o contexto da aprendizagem? Quem é este aluno que reprova uma, duas, três vezes? Onde vive? Qual a diferença entre ele e um aluno que nunca reprovou? Será que podemos relacionar, exclusivamente, o fato de o aluno ter baixo aproveitamento nas avaliações nacionais com as reprovações ele aluno teve. Esse fato pode ser lido simplesmente como uma grandeza inversamente proporcional? E as outras variáveis que fazem parte desse contexto não interferem? Os alunos tiveram aproveitamentos menores nas avaliações nacionais porque tinham uma história de reprovações ou as reprovações e os baixos índices de aproveitamento só vieram desvelar as outras faces desse contexto de profundas desigualdades e diferenças?

Com esses questionamentos não temos a intenção de aplaudir as reprovações escolares, nem de concordar com o paradigma de que escola de qualidade é aquela que apresenta altos índices de reprovação. Nosso objetivo é chamar a atenção para o fato de que, dita dessa forma, a reprovação é apontada como uma das causas não-aprendizagem, pois, se isso fosse verdade, as iniciativas de progressão continuada teriam resolvido os baixos índices de aproveitamento nas avaliações nacionais nos locais onde foram postas em prática. Portanto, o que precisa ser enfrentado não são questões apenas relacionadas a como aprovar ou reprovar,

mas um problema muito mais sério, que envolve muitas variáveis e tem raízes históricas, ou seja, o que está em questão é a qualidade da aprendizagem escolar e a democratização do saber. De acordo com Vasconcellos, “no enfrentamento da classificação há uma pseudo-superação que é de ir aprovando o aluno, dando nota/conceito para que ele não seja retido [...]”. (2003, p. 55).

As histórias contadas pelas famílias nas entrevistas retratam essas múltiplas dimensões que interferem na vida escolar das crianças. Aquelas dos alunos que apresentam baixa proficiência em português e matemática retrataram situações dramáticas de vida. Para exemplificar relatamos alguns tópicos da entrevista com a família de uma aluna de 4ª série que, segundo sua professora, apresenta muita dificuldade em leitura, escrita e resolução de problemas.

A aluna “X” tem 12 anos e mora com cinco pessoas (a avó, o avô, a “mãe”, que na realidade é tia, e o irmão). O avô está enfermo (doença grave) há 18 anos e há quatro anos não caminhar, nem falar, tendo necessidade de usar fraldas; durante a entrevista ouviam-se os gritos e os gemidos do doente, o que, segundo informações da família, acontece ao longo de todo o dia e da noite. A aluna tem como responsável a tia, que também responde por seu irmão (16 anos), o qual passara a morar com ela aos sete meses, em razão de problemas de saúde da mãe biológica; mais tarde, a aluna em questão, também com sete meses, foi acolhida por sua tia, que hoje é chamada de “mãe”. A aluna não conhece o pai biológico. No turno inverso, ela fica na companhia de todos os familiares, pois a “mãe” não trabalha, porque precisa cuidar de seu pai (avô doente). É a “mãe” que acompanha a aluna nas atividades escolares, embora não tenha completado o ensino fundamental. Neste ano, em razão das dificuldades encontradas na escola, a “mãe” conseguiu uma adolescente amiga da família para ajudar com aulas particulares de matemática. No período de férias a aluna permanece em casa, nunca viajou. Segundo a “mãe”, ela gosta de ler; quando questionada sobre que tipo de leitura, referiu todos os tipos; a família não recebe jornais ou revistas em casa. A menina freqüentou creche aos cinco anos de idade. A renda da família situa-se em torno de três salários mínimos. Segundo a mãe, a menina é muito distraída, para o que contribuiu ao fato de não conhecer o pai e de conviver com o sofrimento do avô, o que a teria prejudicado: “Uma coisa prejudica outra”, disse a mãe.

Conforme visto anteriormente, existem diferentes formas de se explicarem as causas da problemática em questão. Dando prosseguimento a esta reflexão, trazemos uma pesquisa

realizada por Menezes Filho⁴ (2007), intitulada “Os determinantes do desempenho escolar do Brasil”, que procura explicar o desempenho escolar dos alunos do ensino básico brasileiro. Nos próximos parágrafos apresentamos as principais conclusões desta pesquisa.

Segundo Menezes Filho (2007, p. 19), depois de um avanço educacional muito lento com relação aos outros países do mundo, desde meados da década de 1990 o Brasil conseguiu aumentar consideravelmente a frequência escolar em todos os níveis. O problema, agora, está em melhorar a qualidade da educação que é oferecida para estes alunos na rede pública. O estudo descrito utiliza dados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico para analisar o desempenho dos alunos da 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e da 3^a série do ensino médio nos testes de proficiência em matemática.

Os resultados confirmam que o desempenho dos alunos brasileiros é muito ruim em comparação ao que seria desejável e com outros países. Há, pois, uma heterogeneidade muito grande nas notas dentro de cada estado, com escolas muito boas e outras muito ruins dentro da mesma rede, mesmo após serem levadas em conta as características das famílias dos alunos. Indica-se, portanto, que a gestão da escola tem um papel muito importante. Os dados revelam ainda que a gestão da escola explica entre 10% e 30% das diferenças de notas obtidas pelos alunos, sendo o restante da variação decorrente das características dos alunos e das suas famílias.

Os exercícios econométricos⁵, desenvolvidos na pesquisa de Menezes Filho (2007) mostram que as variáveis que mais explicam o desempenho escolar são as características familiares e do próprio aluno, tais como educação da mãe, cor, atraso escolar e reprovação prévia, número de livros e presença de computador em casa e trabalho fora de casa. Outra variável importante é a idade de entrada no sistema escolar, visto que alunos que cursaram pré-escola têm um desempenho melhor em todas as séries em comparação aos que não tiveram acesso a ela. Portanto, investimentos públicos no começo do ciclo de ensino são garantia do futuro sucesso escolar.

⁴ Informações coletadas pelo Sistema Currículo Lattes em 30/08/2008: Graduação em Economia. Universidade de São Paulo, USP, Brasil. 1986; Mestrado em Economia. Universidade de São Paulo, Brasil. 1992; Doutorado em Economia. University of London, UL, Inglaterra. 1997; Livre-docência. Universidade de São Paulo, USP, Brasil. 2003

⁵ Econometria é a principal ferramenta quantitativa das ciências econômicas e sociais; utilizando-se de métodos estatísticos e funções matemáticas aplicadas à economia, consegue traduzir em números os objetos de estudo econômico. Exemplo: A Renda (R) de uma família influencia no seu consumo (C) Após utilizar uma base de dados sobre renda e consumo de um grupo de estudo selecionado, os dados serão analisadas pelo modelo econométrico com a finalidade de testar se os números encontrados comprovam ou não a hipótese nula. Caso não comprovem, uma hipótese alternativa é formulada. Wikipédia, <http://pt.wikipedia.org/wiki/Econometria>.

As variáveis em nível de escola, tais como número de computadores, processo de seleção do diretor e dos alunos, escolaridade, idade e salário dos professores, têm efeitos, segundo o autor, muito reduzidos sobre o desempenho dos alunos. O salário dos professores só explica o desempenho dos alunos na rede privada. Uma das variáveis que afetam consistentemente o desempenho do aluno é o número de horas-aula, ou seja, o tempo que o aluno permanece na escola.

Diante disso, Menezes (2007) enfatiza que uma política educacional que poderia ter um forte efeito sobre a qualidade do ensino seria aumentar o número de horas-aula, mesmo que, para isso, fosse necessário aumentar o número de alunos por classe, uma vez que, de acordo com as estimativas, o tamanho da turma não afeta o desempenho do aluno em nenhuma série. Mesmo que o autor exponha os fatos de sua pesquisa, ou seja, cite que os fatores família e aluno representam entre 70 a 90% das diferenças de notas obtidas pelos alunos, contra 10 a 30% da escola, não menciona a necessidade de enfrentamentos sociais. Por outro lado, enfatiza a importância da gestão educacional para interferir nesses percentuais escolares.

Não se trata de negar a importância que a escola e os seus processos têm em relação a esta problemática, mas da necessidade de se contemplarem todos os elementos que se encontram envolvidos, mesmo sabendo que as políticas públicas voltadas para o social são de caráter mais complexo e lento do que, por exemplo, investir em treinamentos de gestão escolar. Nesse sentido, Haddad afirma:

[...] não há milagre a ser feito em países com forte concentração de renda e com enorme parcela da população em condições de pobreza, como é o caso do Brasil. Não se trata de saber quem veio antes, o ovo ou a galinha. Trata-se de afirmar que um depende do outro: só haverá democracia educacional se houver democracia social. (2008, p. 32).

Entretanto, não podemos negar que os enfrentamentos utilizados no contexto escolar são muito importantes e necessários. Como sugere Menezes (2007), investir em educação infantil, aumentar o número de horas-aula, ter gestão escolar eficiente são fatos que fazem a diferença. Porém, as medidas necessárias para a educação básica no Brasil não se limitam a esses elementos.

Em artigo publicado em maio de 2008 no *Jornal Le Monde Diplomatique*, Haddad abordou a importância da educação para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável. No texto, reitera a incapacidade, até o momento, do sistema público de ensino de

garantir, com quantidade e qualidade, este direito. Haddad (2008, p. 32) enfatiza que, nas últimas décadas, ocorreu um grande crescimento das matrículas no ensino primário e fundamental, contudo tem sido insuficiente para garantir a efetiva universalização da escola obrigatória no país. Houve também um acréscimo no número de anos obrigatórios, passando de quatro (antigo ensino primário) para nove anos (ensino fundamental).

Segundo Haddad (2008), grande parte das pessoas de 7 a 14 anos no Brasil está estudando, mas a baixa qualidade do ensino e a baixa qualidade de vida dessa população levam a que os alunos não consigam completar sua escolaridade. Criou-se, pois, um novo tipo de exclusão social e educacional, provocada não mais pela ausência de vagas, mas pela incapacidade de ter acesso à escolaridade, mesmo freqüentando os bancos escolares. Diante desse novo desafio, vemos grande parte da população jovem e adulta sem a competência para ler e escrever com autonomia.

De acordo com os pressupostos de Haddad (2008), para analisar as razões desta realidade devem ser consideradas tanto as variáveis internas ao sistema como o modelo de gestão, a formação dos professores, a remuneração dos profissionais da educação, as formas de avaliação e a infra-estrutura escolar; quanto às externas, são as condições socioeconômicas das famílias, a subnutrição, as precárias condições de saúde dos alunos, a necessidade de as crianças ingressarem no mercado de trabalho e a falta de suporte educacional dos pais.

Haddad enfatiza também que a melhoria na qualidade da oferta da educação pública é consequência de inúmeros fatores entrelaçados e de difícil realização no curto prazo. É, ainda, determinada pela concepção de qualidade que orienta as políticas públicas e depende de vontade política dos governantes. Nesse sentido, o autor faz considerações muito oportunas para o diálogo acerca do financiamento da educação no Brasil.

Haddad (2008), contrariando Ioschpe (2004), deixa clara a necessidade de mais investimentos em educação:

O art. 212 da Constituição Federal estabelece que a União aplicará na Educação, anualmente, nunca menos de 18%, e estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo 25% de sua receita de impostos. Outra importante fonte de financiamento é o Salário Educação, uma contribuição social de 2,5% da folha de pagamentos das empresas. Juntas, elas propiciam cerca de 4,3% do PIB para o ensino, 0,3% advindo do PIB do Salário Educação e 4% do PIB da vinculação constitucional. O Plano Nacional de Educação estabelecia, no prazo de 10 anos a partir de 2001, elevação dos investimentos em educação para um mínimo de 7% do PIB. Esta determinação foi vetada pelo presidente Fernando Henrique. Além de manter o veto, o atual governo poderá ainda reduzir os recursos da educação, se aprovado o fim do Salário Educação na reforma tributária. (HADDAD, 2008, p. 32).

No mesmo sentido, o autor faz questão de enfatizar que este assunto é polêmico:

Há quem diga que o problema não é falta de recursos, pois gastamos o que outros países gastam, mas sim de gestão. Embora seja verdade que o percentual do PIB aplicado em ensino não esteja muito distante daquele praticado por outros países latino-americanos, quando consideramos o valor por aluno, constatamos que há uma distância abismal para menos quando comparado com os países mais ricos e mesmo com nossos vizinhos. Daí a necessidade da sua elevação. Por outro lado, ao considerarmos os custos reais de uma educação de qualidade, verificamos o quanto está distante do necessário.

Entidades da sociedade civil, organizadas por meio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, construíram o Custo Aluno Qualidade⁶, com o objetivo de definir o valor de recursos financeiros que deve ser destinado a cada aluno do País para garantir um padrão mínimo de qualidade, chegando a um valor muito maior do que hoje é gasto.

Conforme abordado até o momento, há diferentes formas de se compreender a problemática da qualidade em educação, assim como diferentes maneiras de se pensar as formas de seu enfrentamento, até porque os dois elementos estão interligados, ou seja, dependendo da maneira como se compreende a questão, são pensados os modos para o enfrentamento desta.

Diante disso, com a análise de alguns elementos do PDE temos o objetivo de identificar a concepção de qualidade da educação expressa nas suas políticas e de que forma elas se propõem a enfrentar situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais.

4.2 Plano de Desenvolvimento da Educação: questionamentos necessários

Lançado oficialmente no dia 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação é composto, em sua maioria, por portarias que não necessitam da aprovação de deputados e senadores. (portarias ministeriais e interministeriais, resoluções, editais, decretos e projetos de lei), pois apenas os projetos de lei dependem do aval do Congresso. O PDE compreende programas voltados para a problemática da educação no Brasil. Em outras palavras, é um pacote de medidas focadas na melhoria da educação brasileira em todos os níveis, mas com ênfase maior na educação básica. Essas medidas são chamadas de “ações” (ao todo são quarenta e uma ações, ver Anexo 7).

⁶ O resultado do trabalho foi recentemente publicado (2008) e está disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br> .

Entre essas medidas⁷ selecionamos 26 como foco de um exercício de estudo e reflexão com o objetivo de identificar a concepção de qualidade da educação expressa nas políticas do PDE e de que forma se propõem a enfrentar situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais.

Como um primeiro critério de seleção, optamos por ações que tivessem algum vínculo com a educação básica. Em seguida, por meio de reiteradas leituras dos documentos que compõem as ações selecionadas, procuramos detectar as temáticas que se relacionam com a problemática do presente estudo. Entre as ações selecionadas, algumas estão mais diretamente ligadas com a problemática em foco, no entanto optamos por não desconsiderar as demais que, de alguma forma, estivessem vinculadas à educação básica. Esta escolha deu-se com o objetivo de considerar todas as informações ou fatos que pudessem ser relevantes para a reflexão em curso.

Optamos por iniciar esta apreciação pelo “Plano de Metas do PDE – (Ideb)”, pelo fato de esta ação, em seus diferentes documentos, apontar reiteradamente para o foco “qualidade da educação”. Na seqüência, apresentamos o “livro sobre o PDE” (também considerado como uma ação), que expõe razões, princípios e programas. Ambas as ações podem ser consideradas como uma espécie de fio condutor do PDE, razão pela qual resolvemos agrupá-las. As demais ações também foram agrupadas conforme assuntos afins. Ao todo analisaremos 26 ações do PDE, agrupadas em oito categorias.

1^a) Metas, razões, princípios e programas do PDE (“fio condutor” do PDE).

- a) Planos de metas do PDE – Ideb.
- b) Livro sobre o PDE. Razões, princípios e programas.

2^a) Recursos materiais (infra-estrutura, suporte, finanças, tecnologia).

- a) Luz para todos. Escolas brasileiras terão luz elétrica.
- b) Transporte escolar. Alunos da área rural terão ônibus para ir à escola.
- c) Salas multifuncionais. Classes receberão equipamentos para educação especial.
- d) Fundeb: mais recurso para a educação básica.
- e) Inclusão digital. Todas as escolas públicas terão computadores.

3^a) Saúde:

- a) Olhar Brasil. Crianças com dificuldade visual ganharão óculos.
- b) Saúde nas escolas. Alunos receberão atendimento sem sair da escola.

⁷ Anexo 7: Ações do PDE

4ª) Contexto

- a) Proinfância.
- b) Brasil alfabetizado.
- c) Mais educação. Alunos com mais atividades e mais tempo na escola.

5ª) Gestão

- a) Conteúdos educacionais. Universidades e centros de pesquisa podem contribuir com o projeto.
- b) Guia de tecnologias. Boas práticas para reforçar a educação básica.
- c) Gosto de ler. A língua portuguesa estará no centro da sala de aula.
- d) PDE escola. Cada escola pública terá seu próprio plano de ação.

6ª) Professor

- a) Formação. UAB vai formar professores no interior do país.
- b) Licenciatura de qualidade. Projeto apoiará formação de professor da educação básica.
- c) Nova Capes. Instituição irá colaborar na qualificação de professores.
- d) Iniciação à docência. Bolsas incentivam formação do professores
- e) Coleção educadores. Obras de mestres da educação serão enviadas às escolas.
- f) Piso do magistério. Acordo do governo e entidades: piso será de 850,00.

7ª) Controle externo

- a) Provinha Brasil. Ler e escrever até os oito anos de idade.
- b) Censo pela internet. Educacenso: gestores conhecerão detalhes da educação no Brasil.

8ª) Meritocracia

- a) Dinheiro na escola. Municípios que cumprirem metas terão mais recursos.
- b) Livre do analfabetismo. MEC certificará cidade que reduzir analfabetismo.

Com este primeiro olhar para o Plano de Desenvolvimento da Educação, objetivamos, no próximo item, fazer considerações acerca das categorias⁸, considerando que a problemática da baixa qualidade da educação está vinculada a um contexto maior, no qual fatores internos e

⁸ Estas categorias surgiram de uma análise das 41 ações propostas pelo PDE, das quais optamos por estudar 26, divididas em oito categorias. O critério de seleção foi no sentido de separar as ações que tivessem vínculo com o ensino fundamental.

externos à escola se inter-relacionam. No entanto, não pretendemos realizar uma análise minuciosa de cada categoria, mas um exercício reflexivo na tentativa de identificar elementos que apontem para possíveis respostas para a problemática da pesquisa, ou seja, a preocupação com a qualidade da educação, em especial no ensino fundamental.

Acreditamos que essa problemática precisa ser compreendida para além de uma questão meramente gerencial, de modo que políticas públicas assumam caráter universal e não se assentem em “premiações por resultados”. Entendemos também que, para se efetivarem, as políticas educacionais precisam estar assentadas em princípios democráticos, e suas ações, amparadas em leis que garantam aporte financeiro suficiente para que o Estado assuma, de forma responsável, seu dever de garantir educação de qualidade para todos.

A seguir abordaremos as oito categorias citadas anteriormente, das quais a primeira “Metas, razões e princípios do PDE”, terá um espaço mais privilegiado na discussão, por entendermos que é o “fio condutor” do PDE. Nela analisaremos duas ações: “Planos de metas do PDE – IDEB” e “Livro sobre o PDE. Razões, princípios e programas”.

4.2.1 Análise da primeira categoria: *Metas, razões e princípios do PDE*

Esta categoria abrange duas ações do PDE, das quais a primeira, o “Plano de metas do PDE – Ideb”, será abordada de maneira mais detalhada pelo fato de se vincular diretamente à preocupação com a qualidade do ensino, que neste documento está atrelada a um índice, o Ideb⁹.

Esta ação torna-se um importante elemento para refletir sobre a seguinte questão: Qual a concepção de qualidade da educação expressa nas políticas do PDE e de que forma elas se propõem a enfrentar situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais?

Diante disso, torna-se oportuno destacar o texto introdutório do decreto nº 6 094¹⁰, (Compromisso Todos pela Educação), no qual consta:

⁹ Conforme anúncio anterior, convém relembrar que o Ideb integra informações de fluxo escolar (aprovação, reprovação e evasão), dados do Censo Escolar da Educação Básica e os resultados da Prova Brasil, que é aplicada pelo Inep aos estudantes ao final de cada etapa da educação básica. De maneira bem simplista, pode-se dizer que, quanto menos tempo os alunos de uma escola levam para completar determinada etapa do ensino e quanto mais altas são as notas deles na Prova Brasil, melhor será o Ideb dessa escola. A escala vai de zero a dez.

¹⁰ Anexo 9 - Por considerarmos este decreto de grande importância para a reflexão, julgamos oportuno colocá-lo anexo, no sentido de facilitar o acesso na íntegra ao documento, caso o leitor sinta necessidade.

[...] dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007).

Em seguida o art. 1º prevê:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007).

Cabe levantar questionamentos acerca das intenções do governo, visto que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios parecem querer assumir uma postura de parceiros nesta importante tarefa, que é a busca da qualidade da educação básica. Assim, temos a impressão de que Estado, revelando uma inversão de valores, pretende apenas ser mais um elemento num conjunto de esforços na tentativa de melhorar a qualidade da educação.

A ênfase do documento “Compromisso Todos pela Educação”, “programas e ações [...] visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”, pode encobrir a importante responsabilidade do Estado para com a educação, como registra Gentili:

Os “pactos” e “acordos” firmados no contexto das políticas educacionais promovidas pelo neoliberalismo na América Latina têm se transformado numa ferramenta eficaz de legitimação do ajuste. Tais experiências visam à criação de mecanismos de mercado na esfera escolar, bem como promover diferentes formas de descentralização e transferência institucional, as quais tendem a responsabilizar comunidades pelo financiamento dos serviços educacionais. “Pactua-se”, dessa maneira, a privatização direta e indireta, descoberta ou encoberta, da educação como (aparentemente) o único mecanismo que possibilitará uma administração eficiente e produtiva dos recursos destinados às instituições escolares [...]. (2001, p. 66 – grifo do autor).

Envolver a sociedade é um ponto positivo, mas no sentido de pensarmos a educação como prioridade, ou seja, pensá-la com a intenção de transcender a mera busca por índices de proficiência. As comunidades, as famílias, a sociedade como um todo se agregam em objetivos que vão além de se preocupar com reparos e reformas escolares.

Helena Freitas, presidente da Anfope, chama a atenção para a relação entre o MEC e o movimento Todos Pela Educação:

[...] o Ministério da Educação (MEC), ao eleger seus interlocutores válidos na construção do plano atual, afasta outros interlocutores que há mais de duas décadas vêm participando dos diferentes fóruns de definição das políticas, tanto em nível do próprio Ministério, quanto da própria sociedade. Ao eleger os segmentos envolvidos no movimento Todos Pela Educação (www.todospelaeducacao.org.br) como os interlocutores válidos, indica que serão estes segmentos da sociedade civil organizados nas ONGs, empresariado, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Undime, que passarão a orientar as ações e dirigir programas nas escolas de educação básica. (2007, p. 1).

Nesse sentido, é importante trazer mais detalhes sobre esse movimento, cujo estatuto prevê:

O Brasil só será um país verdadeiramente independente quando todos seus cidadãos tiverem uma Educação de qualidade. Partindo dessa idéia, representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, organizações sociais, educadores e gestores públicos de Educação se uniram e, em setembro de 2006, criaram o movimento Todos Pela Educação: uma aliança que tem como objetivo garantir Educação Básica de qualidade para todos os brasileiros até 2022, bicentenário da independência do País. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007, p. 1).

No mesmo estatuto, fazendo parte do Conselho de Governança¹¹, têm-se os seguintes nomes: Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau) Presidente; Ana Maria dos Santos Diniz (Instituto Pão de Açúcar), Antônio Jacinto Matias (Banco Itaú), Beatriz Bier Johannpeter (Instituto Gerdau), Daniel Feffer (Instituto Eco-Futuro/Suzano Papel e Celulose), Danilo Miranda (SESC/SP), Denise Aguiar Valente (Fundação Bradesco); Fábio Colletti Barbosa (Banco Real), Gustavo Ioschpe (Economista da Educação)¹², José Paulo Soares Martins (Instituto Gerdau), José Roberto Marinho (Organizações Globo), Luís Norberto Pascoal (Fundação Educar-DPaschoal), Milú Egydio Villela (Instituto Faça Parte/Instituto Itaú Cultural), M. Lucia Meirelles Reis (Instituto Faça Parte/Centro de Voluntariado SP), Ricardo Young Silva (Instituto Ethos de Responsabilidade Social) e Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna). Como vemos, esses nomes dispensam uma apresentação maior, visto que, a exemplo de Gustavo Ioschpe, a visão de qualidade da educação, para muitos deles, mantém relação com excelência de gestão.

Ninguém discorda de que “o Brasil só será um país verdadeiramente independente quando todos seus cidadãos tiverem uma Educação de qualidade”. A educação, conforme anuncia a própria Constituição Federal, art. 205, é direito de todos e dever do Estado. Diante disso, é muito importante que as comunidades se articulem para que, entre outras ações,

¹¹ Órgão cuja função é definir os direcionamentos das políticas do movimento.

¹² A postura deste conselheiro foi abordada no capítulo. 2, p. 44-45.

cobrem do Estado condições para que a educação aconteça em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, tendo o padrão de qualidade garantido, conforme o art. 206, incisos I e VII. Para isso, no entanto, é preciso considerar fatores que vão muito além de aspectos de gestão.

Na seqüência do decreto 6.094 destacamos algumas das 28 diretrizes do art.2º, entre elas a de nº. IV – “combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial” – e a de nº. VII, que se refere à ampliação das possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular. Enfatizando essas diretrizes, questionamos¹³ se existe algum documento específico que regulamente a origem dos recursos para as "aulas contraturno" e para a “ampliação da permanência do educando além da jornada regular”; ou, ainda, se esses recursos teriam de sair do orçamento de cada sistema de educação (de cada Município, por exemplo), ou haveria verba suplementar. Sabe-se que ampliar a jornada escolar ou oferecer aulas no contraturno depende de uma demanda maior de professores, das condições das escolas e de uma série de outros fatores que precisam ser considerados.

Nesse sentido, é importante enfatizar a necessidade do estabelecimento de políticas públicas que garantam aporte financeiro para o enfrentamento das problemáticas em questão. Tratar dos aspectos financeiros e retomar a discussão da ampliação dos investimentos na educação (PIB) são ações que não podem ficar veladas nas atuais políticas educacionais. É importante frisar também que a progressiva ampliação da jornada diária de permanência na escola, conforme prevêm o PNE e a LDB, medida que não pode ser esquecida.

Nessa perspectiva, a LDB (lei nº 9.394/96) reafirma a importância da educação escolar integral como uma das bases fundamentais para o pleno desenvolvimento do educando. É, pois, ao especificar a jornada do ensino fundamental que a LDB traz à tona, de forma literal, a discussão em torno da relação entre a formação integral do educando e o tempo na escola:

¹³ Este questionamento foi encaminhado por e-mail para o MEC para diferentes endereços, entre eles: falabrasil@mec.gov.br e CAC@fnde.gov.br. Apêndice 3, porém até o fechamento desta dissertação não tínhamos recebido resposta.

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

[...]

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

[...]

§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral. (BRASIL, 1996)

A LDB, tendo por referência mínima uma jornada de, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, preconiza a ampliação gradativa do tempo de permanência na escola na forma da progressiva implantação do ensino fundamental em tempo integral.

O Plano Nacional de Educação (Inep/MEC, 2003, p. 52) também prevê nas metas 21 e 22 a necessidade da ampliação da jornada escolar ao recomendar:

Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente. (Meta 21).

Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças de famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima associado a Ações Sócio educativas. (Meta 22). (BRASIL, 2003).

Enquanto o PDE concebe a ampliação da jornada escolar como uma possibilidade, o Plano Nacional de Educação (lei 10.172/2001) prevê a ampliação progressiva desta através das metas 21 e 22. Também a LDB (9394/96), em seu artigo 34, prevê a progressiva ampliação do período de permanência na escola. Conforme a análise de Gracindo (2006), em seu artigo “Educação de qualidade para todos: uma dívida histórica brasileira”, transparece nas políticas públicas de educação desenvolvidas no primeiro governo Lula “o esforço no sentido da ampliação da oferta educacional (universalização) e da melhoria do processo educativo (qualidade)”.

Ao término do seu primeiro governo, entretanto, muitas expectativas nele depositadas não se concretizaram, entre elas a não-revogação dos vetos feitos pelo governo FHC ao Plano Nacional da Educação. Vale lembrar que este plano estabeleceu quatro objetivos a serem alcançados até 2010: “elevação global do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; democratização da gestão do ensino público e

universalização da educação”. Ocorre que, para tanto, havia previsão de ampliação das verbas para a educação, atingindo-se o percentual de 7% do PIB; logo, sem esse aporte financeiro, muitas de suas metas foram inviabilizadas.

Antes de seguir na análise de outras diretrizes do artigo 2º do Plano de Metas – Ideb, é importante frisar que a última parte do decreto (capítulo IV) trata da Assistência Técnica e Financeira da União, na qual figuram elementos que podem contribuir com a atual discussão das diretrizes IV e VII do artigo 2º. (Anexo 9). Analisando este capítulo que aborda a assistência financeira, percebe-se que a questão orçamentária é colocada de forma pouco esclarecedora, pois o artigo 8º prevê: “As adesões ao Compromisso nortearão o apoio complementar e voluntário da União (grifo nosso) às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados”. Verificamos que os termos “nortearão o apoio complementar e voluntário” (grifo nosso) dão uma idéia muito imprecisa e, numa primeira análise, não comprometem a União no sentido de oferecer meios para que os entes apoiados consigam implementar as adequações necessárias para melhorar seus respectivos quadros educacionais.

Ainda o artigo 8º desdobra-se em cinco incisos, que, no entanto, não tornam mais claras as questões orçamentárias no que tange ao seu movimento, inclusive se observando neles aspectos que podem ser questionados. Como exemplo, no inciso 1º lemos: “O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º observados os limites orçamentários e operacionais da União” (grifo nosso). Neste primeiro inciso a União deixa claro que haverá apoio financeiro, mas não esclarece como, enfatizando que isso acontecerá observando-se os limites orçamentários da União. Dessa forma, podemos deduzir que fica assegurado que a União fará o que for “possível” para oferecer recursos financeiros dentro de suas possibilidades.

Na seqüência, notamos evidências da compreensão do PDE acerca de quais são os enfrentamentos adequados para se enfrentar com situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações nacionais quando o inciso 3º, também do artigo 8º, estabelece que o apoio do MEC será orientado pelos seguintes eixos de ação: “Iº gestão educacional; IIº formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; IIIº recursos pedagógicos; IVº infra-estrutura física”. Portanto, a preocupação com a gestão escolar fica clara nesses eixos, com o agravante de que questões como ampliação da jornada escolar não são mencionadas.

Ainda se reportando ao artigo 8º, em seu inciso 4º transparece a preocupação com materiais e tecnologias educacionais, ou seja, as escolas precisam receber materiais

educacionais de melhor qualidade para que haja impactos positivos na evolução do Ideb. Certamente, são medidas que precisam ser implementadas, mas devem estar inseridas num conjunto maior de enfrentamentos, as quais não figuram neste importante capítulo, que trata da assistência técnica e financeira. Conforme já visto, o apoio que o MEC oferece aos entes conveniados volta-se, de forma bastante enfática, para o aprimoramento de aspectos de gestão e de gerenciamento, em detrimento de outros aspectos.

O quinto e último inciso do artigo 8º prevê que “o apoio da União dar-se-á quando couber, mediante elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR, na forma da Seção II.” No entanto, a Seção II do referido decreto, que trata do Plano de Ações Articuladas (PAR), não segue linha diferente. O artigo 9º prevê que “o PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. Nos incisos 1º e 2º deste artigo, é expresso que o MEC enviará ao ente selecionado equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local e que, com base nesse diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com o auxílio da equipe técnica. Então, serão identificadas as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, “[...] com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observando o dispositivo no art. 8º, §§ 3º e 4º”.

Previamente, o MEC já delimita um campo de abrangência para as “medidas mais apropriadas [...]”, pela determinação de se observarem os eixos de ação, que são: “I - gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos; IV - infra-estrutura física (art. 8º, § 3º)”. E no par. 4º, como medida adicional, prevê-se a pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica.

É notória, portanto, a preocupação com aspectos ligados à gestão de resultados, pois esta idéia é reforçada no artigo 11, par. 2º, que estabelece: “O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto”. No entanto, o que preocupa é que outros elementos importantes, já analisados nesta dissertação, não estão presentes neste documento.

É importante frisar que o capítulo IV, que trata da Assistência Técnica e Financeira, embora seja a última parte do decreto nº. 6094/2007, foi abordado antecipadamente por se considerar que nele havia elementos que contribuiriam na discussão das diretrizes IV e VII do artigo 2º. Diante do exposto, voltamos a analisar algumas diretrizes do artigo 2º.

Na diretriz XVIII do art. 2º lemos: “fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”. Percebemos aqui que atualmente, bem como em políticas anteriores às do governo Lula, a questão da qualidade da educação vem sendo compreendida mais como um problema gerencial, de tal modo que, se tivermos gestores competentes, melhoraremos os índices e as médias de proficiência do Saeb. Outro aspecto discutível nesta diretriz é o fato de que a Constituição Federal prevê que o ensino seja ministrado com base no princípio democrático, conforme o artigo 206, inciso VI: “gestão democrática do ensino público na forma da lei”. Diante disso, questionamos: E as eleições para diretores escolares?

Ainda nos reportando ao artigo 2º do Plano de Metas – Ideb, focamos outras duas diretrizes. Uma delas, talvez, embora não seja a intenção da União, possa fomentar a competição entre as escolas: “[...] XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º; [...]”. A outra demonstra que a União quer dividir a responsabilidade que, tradicionalmente, tem sido a ela atribuída: “[...] XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas.”

Outro elemento importante para essa discussão é o artigo 3º do Plano de Metas (decreto nº 6.094/2007) ao definir que a qualidade da educação básica será aferida por um índice. Vejamos:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). [...] O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007).

Com o Ideb, os sistemas municipais, estaduais e federal de ensino têm metas de qualidade para atingir. Até 2022, o Brasil terá de alcançar nota 6 no índice de desenvolvimento da educação básica, numa escala que vai até dez e leva em conta o rendimento dos alunos, a taxa de repetência e a evasão escolar. Este índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, tem a intenção de mostrar as condições de ensino no Brasil. A fixação da média 6 a ser alcançada baseou-se no resultado

obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando se aplica a metodologia do Ideb em seus resultados educacionais. Foi essa a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os vinte mais bem colocados do mundo.

O Compromisso Todos pela Educação (decreto 6.094/07) é uma das etapas do Plano de Desenvolvimento da Educação e, conforme podemos verificar no Anexo 9, é o documento que propõe diretrizes e estabelece um índice, o Ideb, para aferir a qualidade da educação básica. No entanto, é necessário atenção em alguns aspectos que se mostram como limitações no referido plano, pois podem encobrir fatores que se constituem em impedimentos para que se alcance a tão esperada qualidade da educação. Dentre esses, Nascimento aponta:

[...] a questão da gestão democrática e participativa na educação e o cuidado com a realidade sócio-histórica do educando que se encontra excluída mais uma vez do processo de construção de uma educação que responda ao pensar criticamente a sociedade e o mundo. Além disso, a burocratização do sistema parece crescer com o Plano o que evidencia o nível de tecnicismo presente no universo das representações do Ministério da Educação. (2007, p. 3).

Ainda Nascimento (2007) chama a atenção para outros aspectos, entre os quais o fato de o PDE não se tratar de um programa pensado pelas comunidades educacionais, mas pelos técnicos do MEC. Enfatiza também que, segundo o documento, bastaria estabelecer mecanismos que induzam à adoção de diretrizes e ao cumprimento das metas estipuladas para que, finalmente, sejam atingidos os índices do Ideb que determinarão ou não a qualidade da educação.

b) “Livro sobre o PDE. Razões, princípios e programas”

Ainda analisando a categoria *Metas, razões e princípios do PDE*, consideramos oportuno tecer alguns comentários acerca do documento “Livro sobre o PDE. Razões, princípios e programas”¹⁴.

Nascimento (2007), em artigo intitulado “As razões e os princípios do PDE, segundo o MEC”, expõe elementos que podem ser considerados como uma leitura dos bastidores do contexto no qual surgiu este documento livro. O autor relata que “o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – razões, princípios e programas” foi apresentado publicamente pelo ministro Fernando Haddad no dia 7 de outubro de 2007, durante a cerimônia de abertura do trigésimo encontro anual da Associação Nacional de Pesquisa em

¹⁴ PDE: razões, princípios e programas. MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2007.

Educação (Anped), que reuniu cerca de dois mil educadores e pesquisadores em educação de todo o país. O texto procura explicitar as razões e princípios e demonstrar sua relação com o conjunto de mais de quarenta medidas e ações alinhavadas no PDE. Responde, segundo o autor, em parte, às críticas feitas ao fato de o conjunto de ações anunciadas pelo MEC em abril, sob a denominação “PDE”, não ter vindo acompanhado de justificativas e princípios norteadores.

Não é nossa intenção esgotar a análise deste documento, e, sim, colocar em evidência elementos contraditórios existentes entre o decreto 6.094 (Compromisso Todos pela Educação) e o referido Livro/documento, PDE: Razões, Princípios e Programas. Segundo Fernando Haddad:

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a execução de todos os seus programas reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. (2008, p. 5).

Nesse trecho introdutório do documento, o atual ministro da Educação reconhece a educação formal pública como cota de responsabilidade do Estado. No entanto, no decreto 6.094/07 em vários momentos fica clara a falta de elementos objetivos que demonstrem esta responsabilidade. Também notamos a ênfase dada a termos como “construção da autonomia” e “formação de indivíduos críticos e criativos” no documento, cuja função é expor os princípios do plano e ser um elemento articulador entre as mais de quarenta ações nele propostas. Contudo, analisando o decreto 6.094, encontramos muitos elementos vinculados a aspectos quantitativos e gerenciais, conforme já destacado.

Numa primeira tentativa para compreender os dois documentos, vemos que ambos não parecem querer se referir à mesma coisa, visto que um enfatiza questões quantitativas, ao passo que o outro dá ênfase a questões como criticidade, autonomia, criatividade. Na seqüência do documento “Livro PDE: Razões, Princípios e Programas” (2008, p. 22), o MEC afirma ser um “equivoco comum” a defesa de sistema de incentivos formado por prêmios de caráter pecuniário para as redes educacionais ou escolas que cumprem metas. Explica que a restrição de recursos às unidades que não cumpriram metas significa punir duplamente os

alunos que não tiveram assegurado seu direito a aprender. A distribuição de recursos às unidades escolares e redes, segundo o MEC, deve ser utilizada para “equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento”. Assim, deve ser prevista ampliação de transferências automáticas de recursos para as escolas e redes educacionais que demonstrarem condições de “avançar com suas próprias forças”. Por sua vez, àquelas cujos alunos apresentarem dificuldades de atingir índices satisfatórios de aprendizagem devem ser garantidos apoio técnico e aumento de transferências de recursos, condicionados à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho.

No que diz respeito à discussão entre financiamento e gestão, o MEC posicionou-se declarando que, realmente, é insuficiente o atual investimento em educação, em torno de 4% do PIB. Se visto dessa forma, contrariamente ao que alguns economistas afirmam, o problema da educação no Brasil não teria como causa falta de investimento.

O documento¹⁵ refere que esta abordagem “perde de vista nosso baixo PIB *per capita* e nossa elevada dívida educacional” e afirma a necessidade de “investimentos da ordem de 6 a 7% do PIB”, conforme previa o Plano Nacional de Educação. No entanto, prevê, a partir do quarto ano do lançamento do PDE, um “acréscimo de R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do Ministério da Educação, ou 0,7% do PIB como contrapartida federal”. (BRASIL, 2007, p. 40).

Diante dessa rápida análise de ambos os documentos, é notória a existência de contradições entre ambos. Contudo, pelo fato de o PDE ser um programa que está em andamento, sabemos que muitas variáveis ainda vão interferir nos rumos desta política pública. É possível dizer também que a ênfase que o decreto 6.094 atribui à gestão é um fato que precisa ser questionado.

Considerando a análise realizada até o momento, as próximas categorias vêm, de certa forma, confirmar as mesmas tendências observadas nos documentos analisados na categoria *Metas, razões, princípios e programas do PDE*.

4.2.2 Análise das demais categorias

A primeira categoria foi analisada separadamente em virtude da sua importância para as reflexões propostas neste estudo. As outras sete categorias serão analisadas de maneira

¹⁵ Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.

mais breve, porque ao focar as *metas, as razões, e os princípios do PDE*, estudamos o “fio condutor” do plano.

O objetivo deste estudo não é analisar os prós e contras de cada ação do PDE, mas identificar tendências expressas no conjunto dessas. Salientamos que as tendências que interessam para esta pesquisa são as relacionadas à concepção de qualidade da educação expressa nas políticas do PDE e à forma como se propõem a enfrentar situações relacionadas aos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais.

Conforme mencionado anteriormente, as ações agrupadas nas demais categorias (2^a. *Recursos materiais*; 3^a. *Saúde*; 4^a. *Contexto*; 5^a. *Gestão*; 6^a. *Professor*; 7^a. *Controle externo*; 8^a. *Meritocracia*), de maneira geral, confirmam as tendências observadas nos documentos analisados na primeira categoria (1^a. *Metas, as razões, e os princípios do PDE*).

Na segunda categoria – *Recursos materiais, (infra-estrutura, suporte, finanças, tecnologia)* – não resta dúvida de que as medidas propostas irão colaborar de forma positiva para melhorar os processos das escolas e, conseqüentemente, a questão da qualidade. Contudo, é preciso ter claro que para se alcançar a qualidade da educação não bastam investimentos em “insumos”, que são uma parte importante, mas não podem superar os aspectos sociais, econômicos e culturais, que se apresentam interligados nesta problemática. Ainda é importante salientar que há um longo caminho a percorrer no sentido de ajustar e aprimorar os diferentes enfrentamentos propostos pelo PDE. Em seqüência, descrevemos as cinco ações agrupadas nesta categoria.

a) “*Luz para todos. Escolas brasileiras terão luz elétrica*”: não é possível acreditar que ainda hoje existiam escolas que não disponham de luz elétrica. Com essa ação será possível, entre outras, oportunizar a inclusão digital a locais que se encontram isolados.

b) “*Transporte escolar: Alunos da área rural terão ônibus para ir à escola*”: é esta uma medida positiva, mas uma das dificuldades das prefeituras é a manutenção dos veículos (combustível e manutenção). Nesse sentido, Gracindo faz um alerta:

A medida se apresenta, num primeiro momento, como resposta positiva às demandas dos estados e municípios, apesar de não garantir o que mais preocupa os municípios que é a manutenção do transporte. No entanto enseja preocupação na medida em que pode agudizar a questão dos longos deslocamentos que os estudantes fazem para ir à escola, escondendo a necessidade de ampliação de prédios escolares. Além disso, outra questão tem sido levantada pelos especialistas em educação do campo que demonstram a inadequação dos estudantes (moradores do campo) terem que se adaptar a uma realidade muito diferente da sua, o que, muitas vezes, gera evasão, repetências continuadas e a construção de uma auto-imagem muito negativa, nos estudantes camponeses. (2007, p. 13).

c) “*Salas multifuncionais, as classes receberão equipamentos para educação especial*”: ambientes mais bem preparados para o trabalho com a educação especial, com certeza, são um aspecto positivo deste plano.

d) “*Fundeb: mais recurso para a educação básica*”: um dos grandes avanços que o Fundeb trouxe foi no sentido de ser mais amplo, pois abrange desde a educação infantil até o ensino médio; no entanto, os recursos financeiros ainda deixam a desejar. Nesse sentido, Valente enfatiza:

O projeto do Paulo Renato, o Fundef, é a socialização da miséria na Educação. Você equaliza fundos de Educação entre municípios mais pobres e mais ricos, mas não faz um aporte novo. A complementação da União é de apenas R\$ 400 milhões, para atender 40 milhões de pessoas. Agora foi aprovado o Fundeb, e o problema continua sendo esse: qual o papel que terá a Educação, se haverá ou não investimento pesado. Com o Fundeb certamente melhora, porque ele vai da creche ao segundo grau, tenta atender ao conceito da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Mas quero saber onde está o dinheiro para atender isso com qualidade? O governo federal propôs R\$ 4,5 bilhões em quatro anos, gradual. Ou seja, nesse primeiro ano só vai ter R\$ 900 milhões de dinheiro novo. É pouquíssimo, para toda a Educação básica. (2006, p. 1).

e) “*Inclusão digital*”. *Todas as escolas públicas terão computadores*: é uma ação muito importante, porque muitos alunos de escola pública têm acesso a esse tipo de tecnologia unicamente na escola.

Na terceira categoria, denominada *Saúde*, foram reunidas duas ações: “Olhar Brasil” – crianças com dificuldade visual ganharão óculos e “Saúde nas escolas” – alunos receberão atendimento sem sair da escola. Ambas são medidas que ajudarão a minimizar as dificuldades enfrentadas nas escolas; dessa forma, mesmo que não resolvam o problema da qualidade da educação, apresentam-se como medidas positivas.

Na categoria denominada *Contexto* reuniram-se as ações “Proinfância”, “Brasil alfabetizado” e “Mais educação”, as quais estão voltadas para melhorar o contexto social, alterando as estruturas. Melhorar o índice de analfabetismo, investir na educação infantil e oportunizar mais tempo de aula para os alunos são medidas que podem contribuir de forma positiva para a qualificação da educação do ensino fundamental. E mais horas de aula é uma medida que traz contribuição direta à qualidade da educação, porém precisa vir acompanhada de definições orçamentárias claras, para que o programa possa contemplar as necessidades que acompanham um programa sério de ampliação de carga horária escolar. Ações voluntárias e amadoras, como os “Amigos da escola”, podem fazer sucesso nos programas de TV, mas não substituem o dever do Estado para com a educação.

Os investimentos na educação infantil serão sentidos num prazo maior de tempo, mas são mudanças estruturais que têm conseqüências positivas em relação à qualidade da educação básica. Já a questão do combate ao analfabetismo pode ter reflexos mais amplos do que simplesmente interferir nos percentuais negativos de analfabetismo que o Brasil apresenta. Este raciocínio vai no sentido de que o próprio Saeb aponta para o fato de que a escolaridade das mães mantém relação com as notas dos filhos nas avaliações nacionais; conseqüentemente, pressupõe-se que investimentos na educação de adultos afetarão positivamente as crianças que fizerem parte destas famílias.

No entanto, Daniel Cara, coordenador da Campanha pelo Direito à Educação, chama a atenção para algumas limitações na ação Proinfância:

O investimento previsto neste programa é de R\$ 850 milhões em 400 projetos por ano, durante quatro anos. O resultado esperado é a inclusão de 48 mil crianças anualmente na Educação Infantil. Esse número representa apenas um acréscimo de 1% nas matrículas nesta etapa da Educação Básica. Com R\$ 2 bilhões seria possível um acréscimo de 10% nas matrículas de Educação Infantil até 2009. Portanto, para esse programa ter uma influência perceptível no acréscimo de matrículas é preciso mais que o dobro do que está sendo proposto. (2007, p. 2).

No mesmo artigo, Cara elogia a reformulação feita pelo PDE no programa Brasil Alfabetizado, enfatizando o aumento de recursos disponibilizados e o trabalho com professores da rede pública:

No passado, o MEC priorizou parcerias com ONGs, mas não conseguiu abranger as regiões mais afastadas e com maiores índices de analfabetismo. Além disso, os resultados não eram bons [...]. O Brasil Alfabetizado, que só em 2007 vai receber um aumento de R\$ 108 milhões, provavelmente, é um dos programas mais acertados do PDE e sua execução deve representar alguma correspondência ao PNE. (2007, p. 2).

Na categoria *Gestão* reuniram-se quatro ações do PDE: “Conteúdos educacionais” (universidades e centros de pesquisa podem contribuir com o projeto.), “Guia de tecnologias” (boas práticas para reforçar a educação básica), “Gosto de ler” (a língua portuguesa estará no centro da sala de aula) e “PDE na escola” (cada escola pública terá seu próprio plano de ação). Nessas ações o foco é melhorar aspectos de gestão (pedagógica, financeira, administrativa), enfatizando a importância da excelência nos processos gestores. Sobre esse aspecto, não é o caso de se negar a importância de bons processos gestores na educação,

porém o que precisa ser colocado em evidência é o fato de que enfrentamentos que se limitem a esses aspectos não serão suficientes para solucionar uma problemática tão cheia de nuances.

Todas as ações desta categoria voltam-se para aspectos de gestão, mostrando, mais uma vez, a tendência do MEC nesse sentido. Entre elas, no entanto, ao “PDE escola” cabe um olhar mais atento, por ser colocado como a “salvação” para as escolas com baixo Ideb. Segundo o MEC¹⁶, o “PDE Escola” é um plano que será elaborado pela própria equipe da escola, com o apoio técnico das secretarias municipais ou estaduais de Educação. Teoricamente, seu objetivo é proceder a um diagnóstico das principais dificuldades encontradas cotidianamente nas escolas públicas e elaborar um plano de ação para melhorar a aprendizagem dos alunos do ensino básico.

O Ministério da Educação oferecerá também cursos de capacitação às secretarias de Educação para que orientem as escolas na elaboração dos planos. O plano de cada escola deverá indicar as metas a serem atingidas, assim como o prazo, as ações e os recursos necessários para alcançá-las. Serão atendidos, prioritariamente, aqueles com os piores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica. O PDE-Escola terá de ser implementado em cinco etapas. Num primeiro momento, a escola terá de escolher um coordenador do plano e criar um grupo de sistematização; depois, terá de fazer uma auto-avaliação, apontando, por exemplo, taxas de evasão, abandono escolar, desempenho dos alunos, além das potencialidades da escola para enfrentar os problemas identificados. A terceira etapa refere-se à elaboração de um plano estratégico, no qual serão definidas as metas a serem alcançadas num período de dois a três anos; na quarta etapa, a escola terá de colocar em prática as ações definidas no PDE-Escola e a última é a do monitoramento e avaliação contínua do plano.

As metas e ações selecionadas para serem financiadas pelo Ministério da Educação, integral ou parcialmente, constituem o Plano de Ações Financiáveis e devem estar, prioritariamente, relacionadas aos objetivos e estratégias que visem à melhoria dos processos pedagógicos dentro da escola e, conseqüentemente¹⁷, à melhoria do desempenho dos alunos, como por exemplo: textos e materiais didáticos complementares, formação de professores, aquisição de novos materiais de ensino, aquisição de novos livros, jogos e recursos pedagógicos, etc.

¹⁶ Informações disponíveis no *site* EBC – Empresa Brasil de Comunicação. <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/22/materia.2007-06-22.9381124486/view> . Acesso em: 1º ago. 2008

¹⁷ Segundo concepções do MEC.

Uma das dificuldades de análise do tema na presente pesquisa é o fato de nos propormos estudar elementos de uma política que se encontra em execução. Diante disso e também da semelhança de propósitos entre o PDE Escola, proposto pelo MEC em uma das ações do PDE lançado em abril de 2007, e de uma política educacional implementada anteriormente ao atual plano no estado de Goiás, denominada Plano de Desenvolvimento da Escola, optamos por trazer para a análise alguns elementos referentes a esta experiência educacional.

Em artigo intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar”, Fonseca e Oliveira (2003) fazem uma análise crítica acerca da implementação e a universalização do Plano de Desenvolvimento da Escola no estado de Goiás, como o principal projeto do Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), criado e administrado pelo Ministério da Educação/Banco Mundial (BM), visando ao desenvolvimento da gestão escolar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste¹⁸. O trabalho de investigação envolveu a análise de documentos do MEC/Fundescola e da Secretaria de Educação do Estado de Goiás (SEE) e, ainda, entrevistas realizadas junto às equipes responsáveis pela implementação do PDE nas escolas selecionadas pelos pesquisadores. Buscando captar informações adicionais para a compreensão do programa, ainda no contexto da pesquisa, foram realizadas entrevistas com os gestores centrais do Fundescola/PDE, nas secretarias de Educação das redes estadual e municipal de Goiânia e no entorno de Brasília.

Fonseca e Oliveira (2003), ao analisarem essas experiências, frisam que tal enfrentamento busca o aperfeiçoamento da gestão da escola pública e a melhoria da qualidade de ensino, em virtude da elaboração de um plano. Ao prepará-lo, a escola aponta seus objetivos, estratégias, metas e planos de ação a serem alcançados; com o PDE, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define seus valores e sua missão. Recebem apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tenham a partir de cem alunos e organizem unidades executoras (Conselho Escolar), desde que disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam liderança forte.

De acordo com os pesquisadores, considerando os resultados da investigação em questão, a autonomia da gestão fundamentou-se na liderança do diretor, pela adoção de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico, abordando assuntos tais como

¹⁸ As informações aqui tratadas são oriundas de uma pesquisa integrada, denominada "Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola?", que teve início em janeiro de 2002, financiada pela Funape. O PDE (2007) é um plano que tem abrangência nacional. O PDE – escola, analisado nesta casa por Fonseca e Oliveira (2003), limitou-se ao estado de Goiás.

mobilização da comunidade, gestão de recursos e planejamento da carreira do professor. No entanto, conforme Fonseca e Oliveira (2003), os professores das escolas envolvidas, embora reconheçam que haverá benefícios para a escola do ponto de vista físico e material, não consideram o PDE como promotor de mudanças mais qualitativas no âmbito pedagógico. Além disso, afirmam que as exigências burocráticas aumentam a carga atividades processuais, sem necessariamente, contribuir para o trabalho em sala de aula.

Segundo Fonseca e Oliveira (2003, p. 14), “por meio do PDE, as escolas concretizam um projeto de modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar, impulsionadas pelo próprio prestígio dos acordos internacionais, com sua aura de modernização institucional e aporte de recursos financeiros”. Os gestores ouvidos por ocasião das entrevistas na pesquisa destes autores mostraram-se otimistas em relação àquela política, acreditando que proporciona uma direção ao trabalho escolar por meio de uma metodologia quase *infallível*, que, se for seguida rigorosamente, levará à participação coletiva em prol da melhoria da qualidade de ensino e do desempenho da escola. No entanto, os autores chamam a atenção para uma questão muito importante:

[...] essa racionalidade não leva em conta o modo de ser e de agir que dão substância à cultura escolar, pois esta não é percebida como uma instituição complexa, cujas organização, gestão e produção do trabalho exigem iniciativas que ultrapassam os limites impostos pela racionalidade presente no modelo de planejamento estratégico. (FONSECA; OLIVEIRA, 2003, p. 15).

Ainda segundo a análise dos pesquisadores, é possível identificar as limitações deste plano. Diante disso e da semelhança entre o mesmo e o PDE-Escola, temos mais uma evidência para ficar alerta em relação a um plano que se assemelha a uma experiência que ainda não conseguiu colocar, por exemplo, Goiás num patamar diferenciado em relação aos demais estados, considerando o Ideb. Convém, entretanto, considerar que tais ações mais envolventes demoram mais para se organizar e demandam um tempo maior para que seus efeitos sejam percebidos.

Na categoria *Professor* reunimos cinco ações que consistem em propor enfrentamentos para aspectos no sentido de formação e qualificação do professor. São elas: “Formação. UAB vai formar professores no interior do país”, “Licenciatura de qualidade. Projeto apoiará formação de professor da educação básica”, “Nova Capes. Instituição irá colaborar na qualificação de professores”; “Iniciação à docência. Bolsas incentivam formação do professores”, “Coleção educadores. Obras de mestres da educação serão enviadas às escolas”.

Ainda se propõe uma ação relacionada ao piso nacional, com um piso nacional de 850,00 para uma jornada de 40 horas semanais, que, mesmo sendo uma quantia que não corresponde às expectativas da classe, está sendo questionada por vários Estados. Esta categoria também reforça a tendência do MEC a acreditar que a qualidade da educação depende estritamente da gestão pedagógica.

A categoria *Controle externo*, que abrange duas ações do PDE, a “Provinha Brasil. Ler e escrever até os oito anos de idade” e “Censo pela internet. Educacenso (gestores conhecerão detalhes da educação no Brasil)”, apresenta suas possibilidades e limitações. Nesse sentido, referindo-se à Provinha Brasil, Gracindo esclarece:

Não há como aceitar que somente no 4º ou 5º ano de escolaridade, o poder público identifique que seus estudantes, nem de longe, se aproximam do nível desejado de conhecimentos. [...] a sinalização de que a União irá avaliar “lá de Brasília” o desempenho de todos os estudantes de 6, 7 e 8 anos de idade, pode gerar algum movimento positivo das escolas, no sentido de se organizarem para alcançarem melhor desempenho. Mas certamente esse movimento terá o limite que a realidade da própria escola tem. Isto é, a escola e os professores, por mais que se esforcem para desenvolver um ensino de qualidade, seus limites técnicos, pedagógicos, físicos e instrumentais vão se apresentar. Assim, importante ter-se a justa medida do impacto que essa avaliação vai propiciar, tanto positivas, quanto negativas. (2007, p. 15).

Como sugestão, Gracindo (2007) refere que uma medida importante para ajudar na compreensão e no enfrentamento dessa problemática seria realizar um comparativo entre os países que conseguiram bons desempenhos no Pisa e os que não o conseguiram. Essas informações sinalizariam para ações mais abrangentes e eficazes.

Em relação à ação “Censo pela internet – Educacenso: gestores conhecerão detalhes da educação no Brasil”, podemos dizer que é uma medida positiva, pois ter-se-á um banco de dados que pode contribuir para a elaboração de políticas educacionais mais locais, assim como pode ser útil para os pesquisadores. No entanto, entendemos que esta medida demonstra também a tendência das atuais políticas educacionais no sentido de priorizar medidas de “controle”.

Em relação à última categoria abordada neste estudo, a *Meritocracia*, podemos dizer que é uma questão presente nos enfrentamentos propostos pelo PDE e que expõe a tendência mercadológica do plano. Nesta categoria optamos por destacar duas ações do PDE: “Dinheiro na escola (Municípios que cumprirem metas terão mais recursos)” e “Livre do analfabetismo (O MEC certificará a cidade que reduzir o analfabetismo)”. Em ambas está presente a preocupação em premiar os melhores.

Entretanto, não basta premiar os “melhores”, visto que as limitações oriundas dos diferentes contextos irão se apresentar, por maiores que sejam os esforços dos envolvidos. Dessa forma, estaremos novamente discriminando e excluindo os menos favorecidos. Será necessário “imprimir o caráter universal às políticas públicas, descartando a visão meritocrática na qual se assentam ações de ‘premiação por resultados’, tanto no que diz respeito aos estudantes, como aos professores e às escolas”. (GRACINDO, 2007, p. 33).

A questão de “premiar” é percebida em vários documentos do PDE, entre eles na resolução nº. 9, de 24 de abril de 2007, no artigo 8º, par. 6º, que prevê: “as transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, [...] nos dois próximos exercícios, às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do IDEB estipuladas para o ano de 2007 pelo INEP [...]”. Nesse sentido, Gracindo (2007, p. 16) alerta que “o PDDE vem contribuindo de forma eficaz como apoio às escolas, no trato de suas necessidades cotidianas”, no entanto “a possibilidade dele ser utilizado de forma meritocrática e de cunho competitivo pode desfazer sua importância histórica”.

Com base nas leituras realizadas até o momento e considerando o “andar” das políticas analisadas expressas no PDE, percebemos que as políticas educacionais a partir da década de 1990 propõem-se a oportunizar às massas condições para que se apropriem dos saberes essenciais para a continuidade do processo de produção. Essa tendência é percebida por meio de diferentes programas, alguns voltados para garantir o acesso e a permanência das camadas mais desfavorecidas na escola básica, outros preocupados com a qualidade do ensino, ou voltados para a inclusão digital junto às escolas. Outra tendência percebida nos documentos é a tentativa de adequação da sociedade à atual estruturação econômica global, o que pode representar uma possibilidade ou uma limitação conforme for a receptividade no contexto internacional.

Percebemos também a tendência de se acreditar que o fracasso escolar será superado apenas com bons programas de gestão. Nesse sentido, Gracindo¹⁹ (2007, p. 33) alerta que o PDE “mantém o sentimento impregnado das políticas anteriores, de que o fracasso da educação é apenas um problema gerencial e, por isso, a pressão institucional do poder central sobre os gestores municipais, seria a solução”.

Enfim, como já mencionado neste capítulo, “atualmente existe um amplo acordo de que as interpretações unidimensionais do fracasso escolar não são exatas e de que não é

¹⁹ O Plano de Desenvolvimento da Educação como política de educação do segundo governo Lula. Slides (p.33) apresentados no seminário Perspectivas para a Educação Brasileira: um olhar atento ao PDE, no auditório da CNTE, em 20 e 21 de junho de 2007.

possível explicar a complexidade desse fenômeno educacional através de um só fator”(MARCHESI; PÉREZ, 2004, p. 19). Diante disso, as políticas educacionais precisam considerar os diferentes fatores que influenciam na problemática da qualidade da educação.

CONCLUSÃO

Ao finalizar esta dissertação é importante destacar que o conhecimento, em qualquer área, sempre estará sujeito a novas contribuições. Tratando-se de uma pesquisa que investiga um objeto que se encontra em processo, ou seja, o Plano de Desenvolvimento da Educação, um conjunto de ações que estão sendo postas em andamento, o desafio apresenta-se de forma ainda mais complexa.

O estudo permitiu-nos apontar tendências, e nesse sentido fazemos algumas considerações finais. Discutir concepções de qualidade da educação expressas nas políticas do PDE e os enfrentamentos que propõem para situações relacionadas a resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental nas avaliações nacionais foi o fio condutor do presente estudo. Isso se apresentou não apenas como desafio, mas, também, como um compromisso que deve ser assumido por quem deseja ver a educação fundamental brasileira modificar-se para melhor.

Analisamos diferentes documentos do PDE em ações¹ divulgadas em abril de 2007. Ao todo foram 41 ações publicadas no *site* do MEC, dentre as quais 26 estão agrupadas em oito categorias, estudadas na presente dissertação. Para agrupar essas ações, o primeiro critério foi selecionar as que apresentassem algum vínculo com a educação básica; o segundo foi identificar nessas ações temáticas que se relacionassem com a preocupação do presente estudo, ou seja, a qualidade da educação no ensino fundamental.

Na primeira categoria, *Metas, Razões e Princípios do PDE*, incluímos duas ações nas quais foi possível identificar as principais tendências expressas no PDE, justamente aquelas em que se aglutinam as tentativas de explicação das intenções, dos objetivos, dos princípios e das metas do plano. São as ações mais gerais propostas, delas decorrendo as demais. Isso denota que o plano persegue a concretização de uma política educacional do governo, e nisso reside também seu valor.

Nas outras sete categorias – *Recursos materiais* (infra-estrutura, suporte, finanças, tecnologia); *Saúde*; *Contexto*; *Gestão*; *Professor*; *Controle externo* e *Meritocracia* – agregamos as demais 25 ações mencionadas nesta pesquisa, as quais expressam o que foi analisado na primeira, porém de forma mais objetiva e concreta.

Na categoria *Recursos materiais* as ações a ela agregadas (“Luz para todos”, “Transporte escolar”, “Salas multifuncionais”, “Fundeb” e “Inclusão digital”) são necessárias,

¹ Anexo 7.

válidas e bem intencionadas, porém identificamos limitações, como na questão do transporte, pois há dificuldades para a manutenção do combustível. Outra questão refere-se à insuficiência dos recursos do Fundeb dada sua abrangência. Nesse sentido, teria sido muito importante se, juntamente com os avanços do PDE, o governo tivesse previsto investimentos extras na educação básica, bem maiores que os anunciados².

Na categoria *Saúde* ações como “Olhar Brasil” e “Saúde nas escolas”, mesmo não resolvendo as questões principais da problemática da qualidade da educação no ensino fundamental no Brasil, certamente contribuirão positivamente no enfrentamento de dificuldades encontradas no dia-a-dia das escolas.

Na categoria *Contexto* (“Brasil alfabetizado”, “Proinfância”, “Mais educação. Alunos com mais atividades e mais tempo na escola”) é possível perceber o acerto dos novos rumos traçados ao investir num programa (Brasil Alfabetizado) que visa à universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais e, para tal, reconhecer e valorizar o trabalho pedagógico do quadro de alfabetizadores e professores das redes públicas. Quanto à ação “Proinfância”³, que visa investir na ampliação e melhoria das instalações da educação infantil em municípios e no Distrito Federal, trata-se de uma ação muito necessária e que, mesmo sendo a longo prazo, trará frutos positivos para a educação do Brasil. No entanto, ao abrir esse conjunto de ações evidencia-se cada vez mais que o valor dos recursos que o PDE se propõe a investir é muito reduzido em relação à grande demanda existente no país. É necessário destacar que, embora “Mais educação. Alunos com mais atividades e mais tempo na escola” seja uma medida muito importante, pode estar consubstanciando um recuo nas metas expressas no Plano Nacional de Educação com vistas a se ter tempo integral de estudo na educação fundamental brasileira.

Na categoria *Gestão* e na categoria *Professor* é notória a preocupação do PDE em relação aos aspectos de gestão e de formação. Certamente, investir na qualificação dos professores, dos gestores e na melhoria dos processos internos das escolas é iniciativa necessária e louvável. Essa preocupação pode ser observada em cinco das seis ações agrupadas na categoria *Professor*: “Formação. UAB vai formar professores no interior do país”, “Licenciatura de qualidade. Projeto apoiará formação de professor da educação básica”, “Nova Capes – Instituição irá colaborar na qualificação de professores.”; “Iniciação à

² Para o primeiro ano do PDE haverá apenas R\$ 900 milhões de dinheiro novo para todo o ensino básico.

³ Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

docência. Bolsas incentivam formação do professores”, “Coleção educadores. Obras de mestres da educação serão enviadas às escolas”.

Na sexta ação da categoria, “Piso do magistério. Acordo do governo e entidades: piso será de R\$ 850,00”, que trata da remuneração dos professores, são pertinentes alguns comentários. Em razão de discussões e reivindicações, este piso sofreu uma alteração de valor, sendo reajustado para 950,00. Esta alteração é fruto, também, de dois projetos de lei: um oriundo do Executivo (PL 619/07, em que são co-autores MEC, Consed e Undime) e outro do Senado Federal (PL 7.431/06), do senador Cristovam Buarque.

Mesmo sendo considerado pela categoria um avanço, sabe-se que este piso ainda não é suficiente para, efetivamente, promover a valorização da classe dos professores. No entanto, mesmo assim, governadores de cinco Estados estão questionando junto ao Supremo Tribunal Federal a lei aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada em julho de 2008 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que fixou em R\$ 950,00 o piso salarial dos professores no país. Entre esses está a governadora do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius, que encaminhou ação ao presidente interino daquele tribunal com esse objetivo.

Segundo a lei nº. 11.738, de 16 de julho de 2008, o valor que deverá ser pago para professores com carga horária de 40 horas semanais será implantado em todo o país de forma gradual até 2010. Esta lei prevê também que na jornada de trabalho do professor um limite máximo de dois terços da carga horária deve ser destinado para o desempenho das atividades de interação com os educandos, ou seja, o professor poderá contar com um terço de sua carga horária para planejamento e estudos. É uma ótima iniciativa, pois sabemos que em países que apresentam bons resultados em avaliações internacionais, como é o caso de Cuba, isso já acontece. No entanto, o prazo para a implantação dessa lei pode representar uma limitação, pois a educação exige medidas urgentes.

O Brasil é conhecido como o país dos contrastes, onde uma pequena parcela da população desfruta das vantagens de viver num país que tem aspectos de Primeiro Mundo e outra parcela, muito mais numerosa, ainda vive em condições semelhantes às de países como a África. Portanto, os problemas sociais precisam ser considerados nos enfrentamentos propostos pelo PDE.

É nessa perspectiva que apontamos limitações nas ações que foram agrupadas na categoria *Controle externo* (“Provinha Brasil. Ler e escrever até os oito anos de idade” e “Censo pela internet / Educacenso: gestores conhecerão detalhes da educação no Brasil”). Retomando as discussões já apresentadas, ainda permanecem indagações: identificar os alunos que não estão conseguindo acompanhar o processo normal da alfabetização no início é

fundamental, mas não é determinante. Identificado o problema, o que fazer, então? Novamente se apresenta a necessidade de se contemplarem as diferenças sociais, econômicas e culturais por meio de políticas que considerem essas particularidades. Nesse sentido, se os dados levantados pelo censo forem usados para contemplar as diferenças e, então, tomar posicionamentos, essa ação será positiva; ao contrário, caso se limitem a controlar os aspectos internos da escola, perderão a sua principal função, que é mapear os diferentes contextos e, dessa forma, contemplá-los com políticas adequadas.

A categoria *meritocracia* foi abordada por se tratar de um aspecto do PDE que precisaria ser reavaliado. “Premiar” os Municípios por cumprirem metas e certificar os que conseguirem reduzir o analfabetismo não vai reduzir as dificuldades daqueles que trabalham com variáveis sociais que se mostram como limitações na busca da qualidade da educação. Novamente, portanto, a desigualdade social se apresenta.

Além de analisar documentos do PDE, outro aspecto que consideramos necessário foi a discussão da problemática do fracasso escolar, pois analisar qualidade da educação implica, também, abordar esta questão. O termo “fracasso escolar”, por si só, carrega uma “simbologia” muito negativa, pois denota fracasso uma idéia de falha e, por conseguinte, de (procurar-se) culpado(s): ou o aluno é um fracassado ou a escola é um fracasso. Dessa forma, pode-se deixar velada a responsabilidade dos demais agentes ou instituições nesse processo. Contudo, por ser um termo é muito usado e mais sintético que outras expressões, foi utilizado neste estudo para a situação daqueles alunos que, ao finalizar um determinado período na escola, não alcançaram os conhecimentos e habilidades necessárias para uma interação satisfatória na vida, no trabalho, no dia-a-dia, ou para dar seqüência dos estudos.

É importante ressaltar que o propósito, ao abordarmos esta temática, foi discuti-lo como um elemento resultante da integração de vários fatores que englobam o contexto em que ocorre, como família, sistema educacional, escola, sala de aula, aluno, sistema econômico e social. Enfim, muitos são os elementos que se relacionam e se inter-relacionam nesse processo; por isso, há a necessidade de se pensar o fracasso escolar numa perspectiva multidimensional. Salientamos também que um dos objetivos desta pesquisa foi destacar e analisar o desafio identificado por meio das avaliações do Saeb no ensino fundamental e que, no momento, evidencia-se também pelo Ideb. Nesse aspecto, os termos “fracasso escolar”, “baixa qualidade da educação”, “baixo desempenho escolar” são designações diferentes, mas que se agregam no mesmo desafio.

Abordamos esta problemática na pesquisa por acreditarmos que, dependendo da forma de compreensão deste desafio, são projetadas as possíveis alternativas de soluções. Em outras

palavras, assim como existem autores que argumentam que os índices divulgados pelo Saeb podem ser melhorados focando-se apenas aspectos de gestão escolar e pedagógica, outros compreendem esta problemática de forma mais complexa, sugerindo que são necessárias medidas mais abrangentes. Entre esses fatores é preciso destacar a questão da desigualdade social e econômica.

É nesse sentido que surge o oportuno conceito da “qualidade social da educação”, contemplando o desenvolvimento do indivíduo como um todo (econômico, social, cultural, técnico, político). Desse modo, a qualidade da educação ultrapassa os limites da competência, da destreza e da habilidade, exigindo cada vez mais que sejam aprimorados os conhecimentos para se interagir num meio competitivo e com rápidas transformações, o que não descarta a necessidade de perseguir sua principal finalidade, que é a de humanização. Acreditamos que, para serem possíveis posicionamentos crítico-reflexivos acerca dos diferentes episódios que acontecem em nosso dia-a-dia, um dos elementos que precisam ser considerados na conceituação da qualidade da educação diz respeito à excelência nas habilidades cognitivas. No entanto, isso não significa compactuar com uma educação mercantilista, que se coloca de forma oposta a qualidade social, que, por sua vez, conforme bem enfatizado por Gracindo (2005, p. 2)⁴, “contribui para o fortalecimento da escola pública”, constrói “uma relação efetiva entre democratização e qualidade” [...], “a emancipação dos sujeitos sociais”, enfim, está ligada “à transformação da realidade e não à sua manutenção”.

As diferentes compreensões acerca do conceito de “qualidade na educação”, debatidas no presente estudo, pautadas nas concepções do mercado, ou no sentido da qualidade social, encaminham formas diferenciadas de práticas educativas. No processo de avaliação da escola, o sentido de qualidade mercantil tende a identificar a educação como mercadoria, cujo produto quase sempre é expresso pelas notas escolares, tornando-se o foco das avaliações classificatórias. Em oposição, no sentido da qualidade social, a avaliação é processual, é mais abrangente e procura considerar os diferentes fatores que concorrem no processo educativo, como o contexto social, as condições da escola, os mecanismos utilizados na gestão democrática, a atuação do professor no processo educativo e, também, o desempenho escolar dos estudantes, estes compreendidos no referido contexto.

Não podemos perder de vista a visão humanística. Assim, o PDE deveria “dar supremacia à formação humanista, cidadã e acadêmica em substituição à lógica mercadológica que impregna algumas de suas ações”. (GRACINDO, 2007, p. 33). Nesse

⁴ Texto especialmente elaborado para a TV Escola - Programa Salto para o Futuro – Tema: Gestão Democrática da Educação. Conselho Escolar e Educação com Qualidade Social.

sentido, o PDE pode representar um grande entrave se se limitar a compreender a questão da qualidade da educação no sentido mercantilista. A preocupação com a conhecida “gestão de resultados”, em propor “receitas a serem seguidas,” é fator que evidencia essa limitação.

Com base nas leituras realizadas, constatamos que as políticas do PDE vinculam a questão da qualidade da educação de forma muito estreita a aspectos objetivos, quantitativos. No decreto nº 6.094/2007⁵, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, encontra-se expresso que a qualidade da educação básica será “aferida” por meio do Ideb, que é apenas um índice (artigo 3º), ou seja, o PDE vincula o conceito de qualidade da educação à medição do rendimento.

A concepção de qualidade da educação no plano volta-se, de forma geral, para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos. Gracindo (2007, p. 36) chama a atenção para a necessidade de o PDE considerar mais indicadores, além do desempenho cognitivo dos estudantes e das informações sobre aprovação e evasão, quando da apreciação do o desempenho escolar nas avaliações nacionais.

Destacamos também que as políticas do PDE enfatizam que para alcançar a qualidade é necessário dotar as escolas de suporte tecnológico, de professores e gestores bem treinados, e investir em insumos, como livros, equipamentos, laboratórios, formação pedagógica, etc. Dessa forma, os enfrentamentos propostos pelo PDE vinculam-se a projetos e ações que tenham por objetivos melhorar processos de gestão, adquirir insumos pedagógicos e capacitar professores. O PDE preocupa-se também em oferecer aos entes conveniados assistência técnico-pedagógica. Nesse sentido, Gracindo (2007), em seu artigo “Notas sobre a educação básica no PDE”, alerta que o PDE, dando seqüência a tendências apresentadas em políticas anteriores, parece acreditar que a problemática do fracasso da educação se limita a problemas de gestão. Contudo, mesmo reconhecendo a importância deste fator, é importante enfatizar que outros aspectos mais amplos precisam ser considerados, entre os quais uma maior jornada escolar.

Pensar a qualidade da educação na lógica mercadológica, considerando que é possível enfrentar os desafios identificados nas avaliações nacionais com ações voltadas, de forma enfática, para processos de gestão pode ser uma grande limitação do PDE. Outros fatores que fazem parte do contexto dessa problemática se apresentarão, pois melhorar processos gestores é apenas um aspecto que precisa ser observado. Voltando a enfatizar tendências valorizadas na década de 1990, as políticas do PDE podem estar denotando a compreensão de um

⁵ Anexo 9.

conceito de “qualidade da educação” que privilegia o sentido mercantilista; conseqüentemente, os enfrentamentos propostos pelo plano em relação aos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações nacionais seguem na mesma direção.

As propostas do PDE para a problemática da qualidade da educação voltam-se a aprimorar processos gestores, melhorar “insumos” nas escolas (livros, laboratórios, material didático, etc.) e para capacitações e treinamentos para professores. No documento Compromisso Todos pela Educação essa intenção se manifesta também no artigo 8º, ao prever o apoio do MEC para os entes conveniados e regido pelos seguintes eixos: “I - gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos; e IV - infra-estrutura física.”

Não temos a intenção, neste estudo, de negar a importância dessas alternativas, porém é preocupante o fato de estarem pouco articuladas a outras políticas sociais, e não apenas educacionais, muito necessárias para nosso atual contexto. Desse modo, não é demais reenfatizar a ausência de propostas no PDE em relação:

à ampliação progressiva da jornada escolar, conforme prevêm o PNE e a LDB;
a políticas de avaliações nacionais que considerem as diferentes variáveis que incidem sobre a qualidade da educação;
a políticas claras no que se refere ao financiamento da educação, contemplando uma ampliação do investimento em educação conforme antigas reivindicações de educadores, associações e várias outras entidades (Anped, Anfope, Cedes, Forundir, CNTE, Anpae).

Muitas são as considerações a serem feitas a respeito das possibilidades e limitações do PDE e, inclusive, isso já foi feito por educadores e entidades do meio educacional. Todavia, para esta investigação consideramos importante apontar três grandes aspectos. Conforme citado no parágrafo anterior, o PDE não abordou com a devida importância e objetividade a questão da progressiva ampliação da jornada escolar e as questões referentes à ampliação dos aportes financeiros para a educação. Além disso, constat-se a fragilidade nas políticas voltadas para as avaliações nacionais, por não considerarem as desigualdades sociais.

A luta para diminuir as desigualdades sociais deve canalizar as energias das políticas do PDE, pois o Brasil não pode mais continuar a ser visto como um exemplo negativo a ser citado ao se falar em desigualdade. Enfrentar as disparidades e acabar com as desigualdades são desafios antigos que precisam ser vencidos, e o PDE precisa se sentir responsável por este grande desafio. A par disso, o poder público instituído por intermédio dos seus organismos (secretarias e coordenações estaduais e municipais de Educação) e as próprias

escolas, mesmo tendo conhecimento das limitações fruto das desigualdades sociais que se apresentarão, não podem deixar de investir na formação continuada dos professores e gestores, nas melhorias dos processos gestores e nos insumos de forma geral.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da educação*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1996. 255 p.
- ARROYO, Miguel G. Fracasso/sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Revista em Aberto*, Brasília, v.17, n°. 71, p.33 -40. Janeiro de 2000. Disponível em <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto71.pdf>. Acesso em:
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. *et.al*. Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, nov. 2001.
- BELLONI, I. Educação. In: BITTAR, J. (Org.). *Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BRASIL. Mensagem n. 9, de 9 de janeiro de 2001. *Diário Oficial da União*: Brasília, 10 jan. 2001.
- _____. *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª. série do ensino fundamental*. Brasília: MEC/Inep, dezembro 2003. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/cibec/2003/saeb/qualidade_educa.pdf . Acesso em: 1º maio 2007.
- _____. Relatório síntese de divulgação dos resultados do Saeb 2001, Brasília 2002. Mec. Inep.
- _____. (2007). *Primeiros resultados: médias de desempenho do Saeb/2005 em perspectiva comparada*. Ministério da Educação/INEP, Brasília. Fev. 2007. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/brasil/saeb2005.pdf> . Acesso em: 1 maio 2007.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Vértice, 2005.
- _____. Decreto no. 6.093, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 abr. 2007.
- _____. Decreto no. 6.094, 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, 25 abr. 2007.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC. *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª. série do ensino fundamental*. Brasília: MEC/Inep, abril 2003. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/saeb/2003/boletim_4serie.pdf . Acesso em: 1 maio 2007.
- _____. Ministério do Orçamento e Gestão. *Síntese de indicadores sociais 2002/IBGE*. Departamento de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. Plano de Desenvolvimento da Educação. *Conheça as ações do PDE*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/default.html> Acesso em: 21 nov.2007

_____. Plano de Desenvolvimento da Educação. *Razões, princípios e programas*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2007.

_____. Câmara dos Deputados. Plano Nacional de Educação – PNE. Mensagem de veto n. 9/2001. Disponível: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cec/PNE>. Acesso em: 21 nov. 2007.

_____. Relatório Nacional - *Programme for International Student Assessment – PISA* 2000. Brasília, 2001.

_____. Resolução nº. 9 de 24 de abril de 2007. Processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Brasília, 2007.

CARA, Daniel. Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações. Coordenador da Campanha pelo Direito à Educação. *Retratos da Escola* – n. 1, 2007.

CASASSUS, Juan. *A escola e a desigualdade*. 2. ed. Brasília: Líber Livro, Unesco, 2007.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem declaração Mundial sobre Educação para Todos (I) e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem (II), Jomtien, Tailândia - 5 a 9 de março de 1990. Disponível em: http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/Declaracao_Jomtien.pdf. Acesso em: 18 out.2008.

CÚPULA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, *Educação Para Todos: atingindo nossos compromissos coletivos*. O Marco de Ação de Dakar. Dakar, Senegal - 26 a 28 de abril de 2000. Disponível em: http://www.oei.es/quipu/marco_dakar_portugues.pdf . Acesso em: 18 out. 2008.

DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. 3. ed. Campinas: Papirus, 1996.

DICKEL, Adriana. *Globalização e política educacional: a reforma do ensino no Brasil*. In: ZARTH, Paulo Afonso et al. (Org.). *Ensino de história e educação*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. p. 19-32.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, n esp. p. 921-946, out. 2007

DRÜGG, Kátia, ORTIZ, Dayse. *O desafio da educação: a qualidade total*. São Paulo: Makron, 1994.

EDUCACIONAL/*Reportagens*. Avaliando o IDEB. Disponível em: <<http://www.educacional.com.br/reportagens/IDEB/comocomparar.asp>>. Acesso em: 24 ago. 2007.

FERNANDES, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)* / Reynaldo Fernandes. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERRARO, Alceu Ravello. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, dez. 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FLACH, S. F. *Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de Ponta Grossa - gestão 2001 – 2004*. Dissertação (Mestrado) - UFP, Curitiba, 2005.

FLETCHER, Philip R. *À procura do ensino eficaz* (1998). Brasília: Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Avaliação da Educação Básica./ Consultor do PNUD.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J.F. O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, Poços de Caldas, 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/05tmarfo.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

FRANCO, Creso et al. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FREITAS, Helena. *PDE - Responsabilidades e desafios*. *Retratos da Escola* - n 01, 2007. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=698&Itemid=146>. Acesso em: 1 ago. 2008.

FREITAS, Luiz Carlos de. *Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino*. *Educação e Sociedade*, Campinas/SP, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

FRIGOTTO Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, P. (Org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Tradução Vania Paganini Thurler; Tomaz Tadeu da Silva. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000. (Coleção Estudos culturais em educação).

_____. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P.; SILVA, T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 8. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

_____. *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis- RJ: Vozes, 1995.

_____. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da educação*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Magistério. 2º grau. Série formação do professor).

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÓIS, Antônio; TAKAHASHI, Fábio; SELIGMAN, Felipe. Ranking escolar aprova só 0,8% das cidades. *Folha de S.Paulo*, São Paulo. 26 abr. 2007.

GRACINDO, Regina Vinhaes. *Educação de qualidade para todos: uma dívida histórica brasileira*. SESCOM/Unb - 26/12/2006. Disponível em: <<http://www.secom.unb.br/artigos/at1206-08.htm>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

_____. *Educação para o futuro*. SESCOM/Unb – 09/07/2003. Disponível em: <<http://www.secom.unb.br/artigos/at0703-02.htm>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

_____. Plano de desenvolvimento da educação (PDE) como política de Educação do 2º governo Lula. In: SEMINÁRIO PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UM OLHAR ATENTO AO PDE. Brasília: Auditório da CNTE, jun. 2007. *Anais*.

_____. Notas sobre a educação básica no PDE. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. Escola de Formação. *Retratos da Escola*, n. 1, ano 2007. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php?option=comcontent&task=view&id=701&Itemid=146>>. Acesso em: 15 set. 2008.

HADDAD, Fernando. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HADDAD, Sergio. *Educação e exclusão no Brasil*. Le monde diplomatique Brasil, p. 32, 33, 1º maio 2008. Referências Adicionais: Brasil/Português; Data de publicação: 01/05/2008.

HILSDORF, Maria Lúcia Spedo. *História da educação brasileira: leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO/ Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep, SEB/MEC (Coord.), São Paulo: Ação Educativa, 2007, 3. ed. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/indicadores/Indicadores2007Miolo.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2007.

INEP. *Plano Nacional de Educação: subsídios para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação*. Brasília: Inep/MEC, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2007*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Informação Demográfica e Socioeconômica/número 21/Rio de Janeiro 2007.

INSTITUTO FUTURO BRASIL, Ibmecc-SP e FEA-USP2007. Disponível em: http://www.eg.fjp.mg.gov.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf. Acesso em: dez. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* / Fernando Haddad. Brasília, 2008.

IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Francis, 2004.

_____. Entrevista *Maxi-in*, n. 42. Disponível em: <http://www.maxi-in.com.br/maxi-in.asp?edicao=42&editoria=75>. Acesso em: 20 ago. 2008.

_____. Entrevista *Folha On-line*. Disponível em: <http://www.maxi-in.com.br/maxi-in.asp?edicao=42&editoria=75>. Acesso em: 20 ago. 2008.

LAROUSSE. *Dicionário de língua portuguesa* - Paris: Larousse/São Paulo: Ática, 2001.

LIMA, Maria José Rocha. *Fernando Henrique e a educação – oito anos de governo*. Disponível em: <http://www.assessoriaopt.org/FHCoito.doc>. Acesso em: 8 jun. 2008.

LONGHI, Solange Maria. Pedagogia, ciência pedagógica: o reconhecimento necessário na área e campo da educação. *Espaço Pedagógico*, Universidade de Passo Fundo, v. 10, n. 2, p. 34-47, jul./dez. 2003.

LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. *Introdução ao estudo da escola nova*. São Paulo: Melhoramentos, 1950.

LÜCK, H.; PARENTE, M. M. A. A gestão pedagógica da organização curricular com foco na superação da distorção idade-série. *Gestão em Rede*, Curitiba-PR, n. 62, p.10-14, jun. 2005.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. (Temas Básicos de Educação e Ensino).

MARCHESI, Á. PÉREZ, E.M. A compreensão do fracasso escolar. In: MARCHESI, Á.GIL, C.H. *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENEZES FILHO, Naercio Aquino. *Os determinantes do desempenho escolar do Brasil* Instituto Futuro Brasil, Ibmecc-SP e FEA-USP, 2007. Disponível em: http://www.eg.fjp.mg.gov.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf. Acesso em: 15 set 2008.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Bontempo, 2005.

NASCIMENTO. Claudemiro Godoy. *As razões e os princípios do PDE*, segundo o MEC. Disponível em: http://www.controlesocial.org.br/boletim/ebul23/tem_verde.html 2007>.

_____. *Ação Educativa: Brasil – Compromisso todos pela educação!* 2007. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=28386>>. Nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação / Anped*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 05-23, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação / Anped*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28 n. 100, out. 2007.

PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

PATTO, Maria Helena Souza. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990. 385 p.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 18. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2003. (Coleção Memória da educação).

RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). *Letramento no Brasil: reflexões a partir do Inep 2001*. São Paulo: Global, 2003.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: a evidência do Saeb-2001. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, n. 38, 2004. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v12n38>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

_____. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, v. 37, n. 130, p.135-159. jan./abr.2007

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

TEIXEIRA, Anísio. Estado atual da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 89, p. 8-16, jan./mar. 1963.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, Governança, estatuto e projetos do Todos Pela Educação. São Paulo, 7 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br/Arquivos/DeOlho/Projetos_governanca_estatuto.pdf. Acesso em: 14 out. 2008.

TORRES, Rosa M. *Que (e como) é necessário aprender?* São Paulo: Papirus, 1994.

UNESCO (2004). Educação Para Todos: o imperativo da qualidade. Relatório Conciso. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, França. 2004. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137334por.pdf> . Acesso em: 20 mar. 2008.

_____. Relatório do Desenvolvimento Humano 2002. *Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*. PENUD (Índice de Gini, p. 194).

_____. Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008. *Combater a mudança do clima: solidariedade humana em um mundo dividido*. PENUD

VALENTE, Ivan. Fundeb não resolverá a educação. In: CASTILHO, Alceu Luís. Especial para o *Diário do Grande ABC*, 2006. Disponível em: <<http://blog.controversia.com.br/2006/12/10/fundeb-nao-resolvera-aeducacao-diz-ivan-valente/>>. Acesso em: 14 out. 2008.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. *Avaliação da aprendizagem: práticas de mudança por uma práxis transformadora*. 5. ed. São Paulo: Libertad, 2003.

VIEIRA, Lerche Sofia; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Líber Livro, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos professores

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO MESTRADO

QUESTIONÁRIO – A**NOME DO PROFESSOR DA TURMA:.....****DATA:..... SÉRIE:..... TURMA:.....**

Considerando suas observações diárias, suas atividades avaliativas e a série em questão, responda:

- 1) Quais são os alunos da 4^a série A da E.E.E.F. Dr. João Carlos Machado que apresentam ótimas ou muito boas habilidades de leitura, escrita, cálculo e resolução de problemas matemáticos?

- 2) Quais são os alunos da 4^a série A da E.E.E.F. Dr. João Carlos Machado que apresentam muita dificuldade nas habilidades de leitura, escrita, cálculo e resolução de problemas matemáticos?

12. Escolaridade do pai:

- a) E.F.I: () até a 4ª série () até a 5ª série () até a 6ª série () até a 7ª série
- b) () Ensino Fundamental completo
- c) () Ensino Médio incompleto
- d) () Ensino Médio completo
- e) () Ensino Superior incompleto
- f) () Ensino Superior completo
- g) () Pós-Graduação

13. Escolaridade dos demais membros da família acima de 18 anos, que residem na mesma casa:.....**14. No período das férias o que o aluno costuma fazer?** () permanece em casa () viaja () outro**15. Quais as cidades que o aluno conhece?****16. O aluno gosta de ler?** () sim () não**17. O que o aluno costuma ler?.....****18. Na primeira infância do aluno, tinha alguém que lia ou contava histórias para ele?**

OBS: Antes de entrar para escola () sim () não

19. Isso acontecia : () diariamente () semanalmente () esporadicamente**20. O aluno frequentou a educação infantil (creche, escolinha,...)?** () sim () não**21. Com que idade o aluno começou frequentar a escola?****22. A família recebe jornal ou revista em casa?** () não () sim
() diariamente () semanalmente**23. Considerando o salário mínimo \$380,00 a renda familiar é:**

- a) () Até um salário mínimo.
- b) () Mais de um até três salários mínimos.
- c) () Mais de três até seis salários mínimos
- d) () Mais do que seis salários mínimos

24. Em sua opinião você relacionaria o atual desempenho escolar de seu filho a que fatores extra-escolares?

APÊNDICE C

E-mail enviado ao MEC através do site do Ministério da Educação -Fale Conosco. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=351&Itemid=511>, no dia 01/09/08

Reportando-se ao decreto 6094/07, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em especial ao artigo 2º, pergunta-se: Existe algum documento em específico, que regulamente a origem dos recursos para "aulas contra-turno" (inciso IV) e para a ampliação da permanência do educando além da jornada regular (inciso VII)?

Estes recursos teriam que sair do orçamento de cada sistema de educação(de cada município, por exemplo), ou haveria verba suplementar?Gostaria de ter mais informações a respeito de como os municípios podem proceder para buscar recursos para oferecer estas possibilidades de ampliação da jornada escolar.

Já foram expedidas normas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, referindo-se a origem das verbas, que os entes apoiados poderão lançar mão para oferecer "contra-turno" e ou "ampliação da jornada escolar", no intento de melhorar o Ideb?

Necessito dessas informações porque estou na fase final do meu Mestrado, (UPF/ RS), trabalhando em uma dissertação com o seguinte título: O PDE E SUAS OLÍMICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL: INQUIETUDES E PROVOCAÇÕES.

Saliento que qualquer tipo de informação que possa vir esclarecer questões neste sentido será muito útil para a referida discussão.

Desde já agradeço. Neli Bender de Quadros.

ANEXOS

ANEXO A

Tabela 11 – Níveis de desempenho em língua portuguesa

NÍVEL	DESEMPENHO
1	125 a 150
2	150 a 175
3	175 a 200
4	200 a 250
5	250 a 300
6	300 a 350
7	350 a 375
8	375 acima

Fonte: Inep - http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/Saeb/news02_01.htm . Acesso em: 01 maio 2007.

ANEXO B

Tabela 12 – Níveis de desempenho em matemática

NÍVEL	DESEMPENHO
1	125 a 150
2	150 a 175
3	175 a 200
4	200 a 250
5	250 a 300
6	300 a 350
7	350 a 375
8	375 A 400
9	400 a 425
10	425 e acima

Fonte: Inep - http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/Saeb/news02_01.htm . Acesso em: 01 maio 2007.

ANEXO C - 4ª série - português

Quadro 4 – Competências e habilidades em leitura de textos ,conforme os estágios para a 4ª série do ensino fundamental

Muito crítico	Não desenvolveram habilidades de leitura. Não foram alfabetizados adequadamente. Não conseguem responder aos itens da prova. Os alunos neste estágio não alcançaram o Nível 1 da escala do Saeb.
Crítico	Não são leitores competentes, lêem de forma truncada, apenas frases simples. Os alunos neste estágio estão localizados nos Níveis 1 e 2 da escala do Saeb.
Intermediário	Começando a desenvolver as habilidades de leitura, mas ainda aquém do nível exigido para a 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados nos Níveis 3 e 4 da escala do Saeb.
Adequado	São leitores com nível de compreensão de textos adequados à 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados no Nível 5 da escala do Saeb.
Avançado	São leitores com habilidades consolidadas, algumas com nível além do esperado para a 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados no Nível 6 da escala do Saeb.

Fonte: BRASIL, Mec/Inep/Daeb. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2003/boletim4serie.pdf> . Acesso em: 1 maio 2007

ANEXO D - 4ª série - matemática

Quadro 5 – Competências de habilidades na resolução de problemas em cada um dos estágios para a 4ª série do ensino fundamental

Muito crítico	Não conseguem transpor para uma linguagem matemática específica, comandos operacionais elementares compatíveis com a 4ª série (Não identificam uma operação de soma ou subtração envolvida no problema ou não sabem o significado geométrico de figuras simples). Os alunos neste estágio não alcançaram o Nível 1 da escala do Saeb.
Crítico	Desenvolvem algumas habilidades elementares de interpretação de problemas aquém das exigidas para a 4ª série (Identificam uma operação envolvida no problema e nomeiam figuras geométricas planas mais conhecidas). Os alunos neste estágio alcançaram os Níveis 1 ou 2 da escala do Saeb.
Intermediário	Desenvolvem algumas habilidades de interpretação de problemas, porém insuficientes ao esperado para os alunos da 4ª série (Identificam, sem grande precisão, até duas operações e alguns elementos geométricos envolvidos no problema). Os alunos neste estágio alcançaram os Níveis 3 ou 4 da escala do Saeb.
Adequado	Interpretam e sabem resolver problemas de forma competente. Apresentam as habilidades compatíveis com a 4ª série (Reconhecem e resolvem operações com números racionais, de soma, subtração, multiplicação e divisão, bem como elementos e características próprias das figuras geométricas planas). Os alunos neste estágio alcançaram os Níveis 5 ou 6 da escala do Saeb.
Avançado	São alunos maduros. Apresentam habilidades de interpretação de problemas num nível superior ao exigido para a 4ª série (Reconhecem, resolvem e sabem transpor para situações novas, todas as operações com números racionais envolvidas num problema, bem como elementos e características das figuras geométricas planas). Os alunos neste estágio alcançaram o Nível 7 da escala do Saeb.

Fonte: BRASIL, MEC/Inep/Daeb - Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/saeb/2003/boletim_4serie.pdf . Acesso em: 01 maio 2007

ANEXO E - 8ª série - português

Quadro 6 – Competências e de habilidades de leitura de textos de gêneros variados em cada um dos estágios (resumo)

Muito Crítico	Não são bons leitores. Não desenvolveram habilidades de leitura exigíveis para a 4ª série. Os alunos, neste estágio, não alcançaram o nível 1 ou não desenvolveram as habilidades do nível 1 da escala do Saeb.
Crítico	Ainda não são bons leitores. Apresentam algumas habilidades de leitura, mas aquém das exigidas para a série (textos simples e textos informativos). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 2 ou 3 da escala do Saeb.
Intermediário	Desenvolveram algumas habilidades de leitura, porém insuficientes para o nível de letramento da 8ª série (gráficos e tabelas simples, textos narrativos e outros de baixa complexidade). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 4 ou 5 da escala do Saeb.
Adequado	São leitores competentes. Demonstram habilidades de leitura compatíveis com a 8ª série (textos poéticos de maior complexidade, informativos, com informações pictóricas em tabelas e gráficos). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 6 ou 7 da escala do Saeb.
Avançado	São leitores maduros. Apresentam habilidades de leitura no nível de letramento exigível para as séries iniciais do ensino médio e dominam alguns recursos lingüístico-discursivos utilizados na construção de gêneros. Os alunos, neste estágio, alcançaram o nível 8 da escala do Saeb.

Fonte: BRASIL, MEC/Inep/Daeb - Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/cibec/2003/saeb/qualidade_educ.pdf
 . Acesso em: 01 maio 2007

ANEXO F - 8ª série - matemática

Quadro 7 – Competências e habilidades matemáticas na resolução de problemas em cada um dos estágios (resumo)

Muito Crítico	Não conseguem responder a comandos operacionais elementares compatíveis com a 8ª série (resolução de expressões algébricas com uma incógnita; características e elementos das figuras geométricas planas mais conhecidas). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 1 ou 2 da escala do Saeb.
Crítico	Desenvolveram algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não conseguem transpor o que está sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica, estando portanto aquém do exigido para a 8ª série (resolvem expressões com uma incógnita, mas não interpretam os dados de um problema fazendo uso de símbolos matemáticos específicos; desconhecem as funções trigonométricas para resolução de problemas). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 3 ou 4 da escala do Saeb.
Intermediário	Apresentam algumas habilidades de interpretação de problemas, porém não dominam, ainda, a linguagem matemática específica exigida para a 8ª série (resolvem expressões com duas incógnitas, mas não interpretam dados de um problema com símbolos matemáticos específicos nem utilizam propriedades trigonométricas). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 5 ou 6 da escala do Saeb.
Adequado	Interpretam e sabem resolver problemas de forma competente; fazem uso correto da linguagem matemática específica. Apresentam habilidades compatíveis com a série em questão (interpretam e constroem gráficos; resolvem problema com duas incógnitas utilizando símbolos matemáticos específicos e reconhecem as funções trigonométricas elementares). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 7 ou 8 da escala do Saeb.
Avançado	São alunos maduros. Demonstram habilidades de interpretação de problemas num nível superior ao exigido para a 8ª série (interpretam e constroem gráficos; resolvem problema com duas incógnitas utilizando símbolos matemáticos específicos e utilizam propriedades trigonométricas na resolução de problemas). Os alunos, neste estágio, alcançaram o nível 9 da escala do Saeb.

Fonte: BRASIL, MEC/Inep/Daeb - Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/cibec/2003/saeb/qualidade_educ.pdf
 . Acesso em: 01 maio 2007

ANEXO G - Conheça as ações do PDE¹

Livro sobre o PDE
Razão, princípios e programas



Fundeb
Mais recurso para educação básica



Incentivo à ciência
Menos tributo para quem investir em pesquisa



Transporte escolar
Alunos da área rural terão ônibus para ir à escola



Plano de metas do PDE - (IDEB)



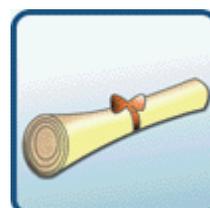
Brasil Alfabetizado
Nordeste será prioridade do programa



Luz para todos
Escolas brasileiras terão luz elétrica



Piso do magistério
Acordo do governo e entidades: piso será de R\$ 850,00



Formação
UAB vai formar professores no interior do país



Educação superior
Plano vai duplicar as vagas nas universidades federais



Acesso facilitado
Fies: mais prazo para pagar



Biblioteca na escola
Obras literárias para alunos do ensino médio



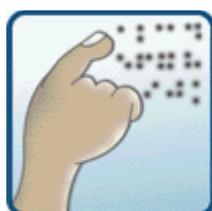
Educação profissional
Novo modelo vai reunir estudo e vocação



Estágio
Projeto de Lei estabelece novas normas



Proinfância
Governo financiará construção de creches e pré-escolas



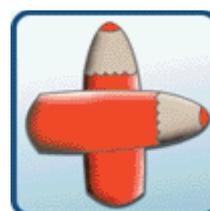
Salas multifuncionais
Classes receberão equipamentos para educação especial



Pós-doutorado
Doutores terão apoio do governo para continuar no Brasil



Censo pela internet
Educacenso: gestores conhecerão detalhes da educação no Brasil



Saúde nas escolas
Alunos receberão atendimento sem sair da escola



Olhar Brasil
Crianças com dificuldade visual ganharão óculos

¹ As 26 ações que estão destacadas (coloridas) foram divididas em oito categorias e abordadas no capítulo quatro.



Mais educação
Alunos terão mais atividades e mais tempo na escola



Educação especial
Programa vai acompanhar beneficiários do BPC



Professor equivalente
Medida facilita contratação de docentes nas federais



Guia de tecnologias
Boas práticas para reforçar a educação básica



Coleção educadores
Obras de mestres da educação serão enviadas às escolas



Dinheiro na escola
Municípios que cumprirem metas terão mais recursos



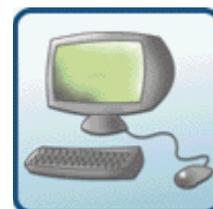
Concurso
Concursos ampliam quadros do FNDE e da rede profissional



Acessibilidade
Universidades terão núcleos para definir ações de inclusão



Cidades-pólo
Brasil ganhará 150 novas escolas profissionais



Inclusão digital
Todas as escolas públicas terão computadores



Gosto de ler
A Língua Portuguesa estará no centro da sala de aula



Conteúdos Educacionais
Universidades e centros de pesquisas podem contribuir com o projeto



Livre do analfabetismo
MEC certificará cidade que reduzir analfabetismo



PDE Escola
Cada escola pública terá seu próprio plano de ação



Formação da saúde
Ações melhoram educação de profissionais da saúde



Literatura para Todos
MEC abre segunda edição do concurso



Extensão, ensino e pesquisa
Programa financia projetos e programas de extensão



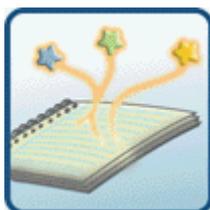
Licenciatura de qualidade
Projeto apoiará formação de professor da educação básica



Nova Capes
Instituição irá colaborar na qualificação de professores



Provinha Brasil
Ler e escrever até os oito anos de idade



Inicição à docência
Bolsas incentivam formação de professores

ANEXO H - Ideb 2007

Tabela 13 – IDEB – 2007

Ideb 2007					
Unidade da Federação	Etapa de Ensino	IDEB			
		Real		Meta	
		2005	2007	2007	2009
Brasil	Séries Iniciais	3,8	4,2	3,9	4,2
	Séries Finais	3,5	3,8	3,5	3,7
Norte	Séries Iniciais	3,0	3,4	3,1	3,4
	Séries Finais	3,2	3,4	3,2	3,4
Nordeste	Séries Iniciais	2,9	3,5	3,0	3,3
	Séries Finais	2,9	3,1	2,9	3,0
Sudeste	Séries Iniciais	4,6	4,8	4,6	5,0
	Séries Finais	3,9	4,1	4,0	4,1
Sul	Séries Iniciais	4,4	4,8	4,5	4,8
	Séries Finais	3,8	4,1	3,9	4,0
Centro-Oeste	Séries Iniciais	4,0	4,4	4,1	4,4
	Séries Finais	3,4	3,8	3,5	3,6
Acre	Séries Iniciais	3,4	3,8	3,5	3,8
	Séries Finais	3,5	3,8	3,5	3,7
Alagoas	Séries Iniciais	2,5	3,3	2,6	2,9
	Séries Finais	2,4	2,7	2,5	2,6
Amapá	Séries Iniciais	3,2	3,4	3,2	3,6
	Séries Finais	3,5	3,5	3,6	3,7
Amazonas	Séries Iniciais	3,1	3,6	3,1	3,5
	Séries Finais	2,7	3,3	2,8	2,9
Bahia	Séries Iniciais	2,7	3,4	2,8	3,1
	Séries Finais	2,8	3,0	2,8	3,0
Ceará	Séries Iniciais	3,2	3,8	3,2	3,6
	Séries Finais	3,1	3,5	3,1	3,3
Distrito Federal	Séries Iniciais	4,8	5,0	4,9	5,2
	Séries Finais	3,8	4,0	3,9	4,0
Espírito Santo	Séries Iniciais	4,2	4,6	4,3	4,6
	Séries Finais	3,8	4,0	3,8	4,0
Goiás	Séries Iniciais	4,1	4,3	4,2	4,5
	Séries Finais	3,5	3,8	3,5	3,7
Mato Grosso do Sul	Séries Iniciais	3,6	4,3	3,6	4,0
	Séries Finais	3,4	3,9	3,4	3,5
Maranhão	Séries Iniciais	2,9	3,7	2,9	3,3
	Séries Finais	3,0	3,3	3,0	3,2
Mato Grosso	Séries Iniciais	3,6	4,4	3,7	4,0
	Séries Finais	3,1	3,8	3,1	3,3
Minas Gerais	Séries Iniciais	4,7	4,7	4,8	5,1
	Séries Finais	3,8	4,0	3,8	3,9

Continuação tabela anterior

Ideb 2007					
Unidade da Federação	Etapa de Ensino	IDEB			
		Real		Meta	
		2005	2007	2007	2009
Pará	Séries Iniciais	2,8	3,1	2,8	3,1
	Séries Finais	3,3	3,3	3,4	3,5
Paraíba	Séries Iniciais	3,0	3,4	3,1	3,4
	Séries Finais	2,7	3,0	2,8	2,9
Paraná	Séries Iniciais	4,6	5,0	4,7	5,0
	Séries Finais	3,6	4,2	3,6	3,7
Pernambuco	Séries Iniciais	3,2	3,6	3,3	3,6
	Séries Finais	2,7	2,8	2,8	2,9
Piauí	Séries Iniciais	2,8	3,5	2,9	3,2
	Séries Finais	3,1	3,5	3,1	3,3
Rio Grande do Norte	Séries Iniciais	2,7	3,4	2,8	3,1
	Séries Finais	2,8	3,1	2,9	3,0
Rio Grande do Sul	Séries Iniciais	4,3	4,6	4,3	4,7
	Séries Finais	3,8	3,9	3,9	4,0
Rio de Janeiro	Séries Iniciais	4,3	4,4	4,4	4,7
	Séries Finais	3,6	3,8	3,6	3,8
Rondônia	Séries Iniciais	3,6	4,0	3,7	4,0
	Séries Finais	3,4	3,4	3,4	3,6
Roraima	Séries Iniciais	3,7	4,1	3,8	4,1
	Séries Finais	3,4	3,7	3,5	3,6
Santa Catarina	Séries Iniciais	4,4	4,9	4,5	4,8
	Séries Finais	4,3	4,3	4,3	4,5
São Paulo	Séries Iniciais	4,7	4,9	4,8	5,1
	Séries Finais	4,2	4,3	4,2	4,4
Sergipe	Séries Iniciais	3,0	3,4	3,1	3,4
	Séries Finais	3,0	3,1	3,1	3,2
Tocantins	Séries Iniciais	3,5	4,1	3,6	3,9
	Séries Finais	3,4	3,7	3,4	3,6

Fonte: Inep/MEC

ANEXO I

DECRETO Nº. 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 23, inciso V, 205 e 211, § 1º, da Constituição, e nos arts. 8º a 15 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, D E C R E T A :

CAPÍTULO I

DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar conseqüência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

CAPÍTULO II

DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela

Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

CAPÍTULO III DA ADESÃO AO COMPROMISSO

Art. 4º A vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma deste Decreto.

Art. 5º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º.

§ 1º O Ministério da Educação enviará aos Municípios, Distrito Federal e Estados, como subsídio à decisão de adesão ao Compromisso, a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo INEP, com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo.

§ 2º O cumprimento das metas constantes do termo de adesão será atestado pelo Ministério da Educação.

§ 3º O Município que não preencher as condições técnicas para realização da Prova Brasil será objeto de programa especial de estabelecimento e monitoramento das metas.

Art. 6º Será instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados.

§ 1º O Comitê Nacional será instituído em ato do Ministro de Estado da Educação, que o presidirá.

§ 2º O Comitê Nacional poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais.

Art. 7º Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações,

entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica.

CAPÍTULO IV DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO

Seção I Das Disposições Gerais

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.

§ 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2o, observados os limites orçamentários e operacionais da União.

§ 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

§ 3º O apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União:

- I - gestão educacional;
- II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar;
- III - recursos pedagógicos;
- IV - infra-estrutura física.

§ 4º O Ministério da Educação promoverá, adicionalmente, a pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica, os quais serão posteriormente certificados, caso, após avaliação, verifique-se o impacto positivo na evolução do IDEB, onde adotados.

§ 5º O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, na forma da Seção II.

Seção II

Do Plano de Ações Articuladas

Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

§ 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º.

Art. 10. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.

§ 1º São requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a formalização de termo de adesão, nos moldes do art. 5º, e o compromisso de realização da Prova Brasil.

§ 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios.

§ 3º A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, nos termos do § 2º, será formalizada na condição de partícipe ou interveniente.

Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.

§ 1º O Ministério da Educação fará o acompanhamento geral dos planos, competindo a cada conveniente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local.

§ 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto.

§ 3º O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação.

Art. 12. As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de abril de 2007; 186o da Independência e 119o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
FERNANDO HADDAD
(DOU N.º. 79, 25/4/2007, SEÇÃO 1, P. 5/6)

ANEXO J

Lista¹ comparativa entre os Estados do Brasil , em ordem decrescente em relação ao IDEB 2007.

Brasil	
Ideb 2007 = 4,2	Ideb 2005 = 3,8

1º Distrito Federal

Ideb 2007 - 5,0 Ideb 2005 - 4,8

2º Paraná

Ideb 2007 - 5,0 Ideb 2005 - 4,6

3º Santa Catarina

Ideb 2007 - 4,9 Ideb 2005 - 4,4

4º São Paulo

Ideb 2007 - 4,9 Ideb 2005 - 4,7

5º Minas Gerais

Ideb 2007 - 4,7 Ideb 2005 - 4,7

6º Espírito Santo

Ideb 2007 - 4,6 Ideb 2005 - 4,2

7º Rio Grande do Sul

Ideb 2007 - 4,6 Ideb 2005 - 4,3

8º Mato Grosso

Ideb 2007 - 4,4 Ideb 2005 - 3,6

9º Rio de Janeiro

Ideb 2007 - 4,4 Ideb 2005 - 4,3

10º Goiás

Ideb 2007 - 4,3 Ideb 2005 - 4,1

11º Mato Grosso do Sul

Ideb 2007 - 4,3 Ideb 2005 - 3,6

¹ Lista elaborada pela autora da dissertação com dados acessados no site do MEC/INEP: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resultado_ideb2007.pdf

12º) Roraima	
Ideb 2007 - 4,1	Ideb 2005 - 3,7
13º) Tocantins	
Ideb 2007 - 4,1	Ideb 2005 - 3,5
14º) Rondônia	
Ideb 2007 - 4,0	Ideb 2005 - 3,6
15º) Acre	
Ideb 2007 - 3,8	Ideb 2005 - 3,4
16º) Ceará	
Ideb 2007 - 3,8	Ideb 2005 - 3,2
17º) Maranhão	
Ideb 2007 - 3,7	Ideb 2005 - 2,9
18º) Amazonas	
Ideb 2007 - 3,6	Ideb 2005 - 3,1
19º) Pernambuco	
Ideb 2007 - 3,6	Ideb 2005 - 3,2
20º) Piauí	
Ideb 2007 - 3,5	Ideb 2005 - 2,8
21º) Bahia	
Ideb 2007 - 3,4	Ideb 2005 - 2,7
22º) Paraíba	
Ideb 2007 - 3,4	Ideb 2005 - 3,0
23º) Rio Grande do Norte	
Ideb 2007 - 3,4	Ideb 2005 - 2,7
24º) Sergipe	
Ideb 2007 - 3,4	Ideb 2005 - 3,0
25º) Amapá	
Ideb 2007 - 3,4	Ideb 2005 - 3,2
26º) Alagoas	
Ideb 2007 - 3,3	Ideb 2005 - 2,5
27º) Pará	
Ideb 2007 - 3,1	Ideb 2005 - 2,8

Q1p Quadros, Neli Helena Bender de
Políticas públicas voltadas para a qualidade da educação no
ensino fundamental : inquietudes e provocações a partir do plano
de desenvolvimento da educação / Neli Helena Bender de Quadros.
– 2008.
149 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade
de Passo Fundo, 2008.

Orientador: Profa. Dra. Solange Maria Longhi.

1. Educação e Estado. 2. Avaliação educacional. 3. Educação –
Qualidade. 4. Ensino fundamental – Qualidade. I. Longhi, Solange
Maria, orientadora. II. Título.

CDU: 373.3

Bibliotecária responsável Schirlei T. da Silva Vaz - CRB 10/1364