

# A escola e as políticas públicas na educação básica

## 2 A democratização do acesso e a crise da qualidade do ensino na educação básica

Neste tema, demarca-se uma perspectiva de democracia, com um sentido histórico mais consistente para pensar a escola e suas vicissitudes no horizonte social. A democratização é vista, então, como um processo amplo que comporta, em sua permanente tensão, situações históricas nas quais um conjunto de reivindicações se inscrevem como conquistas que, por sua vez, podem forjar condições para novas demandas. Nesse processo, no qual a própria democracia – como direitos políticos e sociais – é uma conquista, um conjunto de possíveis ilusões, mas ilusões que alimentam sua própria superação. Nesses termos, a democratização da escola não pode ser tomada como expressão isolada diante da luta por outros direitos.



Pode-se recuperar o conceito de democracia, em sua acepção mais moderna, como um processo de instauração de direitos sociais, que indicam tanto a possibilidade de interferência nas decisões sobre questões que dizem respeito ao conjunto da sociedade, como também no acesso a bens e serviços, sem restrições por condição de classe social ou poderio econômico. A menção ao processo de instauração da democracia pretende lançar luzes, de um lado, para o fato de que os elementos que comporiam a democracia não serem simultâneos, e de outro lado, entendendo-a como fruto de embates, ganhos e perdas, que dialeticamente vão definindo o que efetivamente se instaura.

Florestan Fernandes (1991, p. 33) destaca que, ao se pensar a educação, não podemos fazê-lo sem qualificar o conteúdo do debate, sem indicar o sentido de nossas posições. Do contrário, podemos apenas nos enredar em um “mudancismo” regressivo e diluído em definições desprovidas de densidade histórica.

É preciso qualificar a mudança, que mudança nós pretendemos. É muito evasivo falar em uma civilização em mudança. A mudança pode ser para pior ou melhor. [...] E o dilema dos educadores é que eles ficaram presos dentro dessa ratoeira, uma ratoeira que implicava em supor que há um automatismo no processo de mudança, que a mudança irá sempre na direção progressiva e que ela acumulará forças e transformações inapeláveis.

Sabemos que a mudança é sempre uma realidade política. Ela pode começar a partir da fome e da miséria, pode começar a partir da riqueza, do desenvolvimento, ela tem vários patamares para se iniciar. Mas o que alimenta a mudança e a resistência à mudança é sempre uma posição política nas relações das classes.

Assim, a escolarização de amplos contingentes populacionais, expressão de democracia, deve ser compreendida como um processo tenso, no qual, indica-nos Fernández Enguita (1989, p. 110), inicialmente:

[...] os pensadores da burguesia em ascensão recitaram durante um longo tempo a ladainha da educação para o povo. Por um lado, necessitavam recorrer a ela para preparar ou garantir seu poder, para reduzir o da Igreja e, em geral, para conseguir a aceitação da nova ordem. Por outro, entretanto, temiam as consequências de ilustrar demasiadamente aqueles que, ao fim e ao cabo, iam continuar ocupando os níveis mais baixos da sociedade, pois isto poderia alimentar neles ambições indesejáveis.

Contudo, mesmo não tendo se completado, assinalemos que a generalização da escola, no grau em que se encontra, decorre de um movimento social que ultrapassa sobejamente sua componente estritamente pedagógica, então (Op. cit., p. 131):

[...] convém recordar que as escolas de hoje não são o resultado de uma evolução não conflitiva e baseada em consensos generalizados, mas o produto provisório de uma longa cadeia de conflitos ideológicos, organizativos e, em um sentido amplo, sociais.

Esse quadro social deve estar sempre presente para que possamos aquilatar o processo educativo com maior abrangência, para apreendermos suas linhas de força, seus sujeitos e interesses que se fazem presentes nas formulações de objetivos. Para que possamos iniciar uma demarcação mais geral das condições históricas da educação brasileira, a fim de que isso nos permita dimensionar as tarefas e desafios da democratização da escola, temos de Fernando de Azevedo (1996, p. 559-561), um democrata, uma exposição que realça a magnitude desses objetivos:

Essa educação de tipo aristocrático, destinada antes à preparação de uma elite do que à educação do povo, desenvolveu-se no Império, seguindo, sem desvio sensível, as linhas de sua evolução, fortemente marcadas pelas tradições intelectuais do País, pelo regime de economia patriarcal e pelo ideal correspondente de homem e de cidadão. O tipo de cultura a que se propunha servir não se explica apenas pela tradição colonial, de fundo europeu, que de certo modo o preparou, mas se liga estreitamente às formas e aos quadros da estrutura social que persistiram por todo o Império. De fato, com a mudança do estado político, de colônia para nação, e com a fundação, em 1822, da monarquia constitucional, não se operou modificação na estrutura da sociedade, que se manteve, como na Colônia, organizada sobre a economia agrícola e patriarcal, de base escravocrata, desde os engenhos de açúcar no Norte até as fazendas de café no Sul, já pelos meados do século XIX, em pleno desenvolvimento. Nesse regime de educação doméstica e escolar, próprio para fabricar uma cultura antidemocrática, de privilegiados, a distância social entre os adultos e as crianças, o rigor da autoridade, a ausência da colaboração da mulher, a grande diferença de educação dos dois



sexos e o predomínio quase que absoluto das atividades intelectuais sobre as de base manual e mecânica, mostram em que medida influiu na evolução de nosso tipo educacional a civilização baseada na escravidão. [...] Esse contraste, entre a quase ausência de educação popular e o desenvolvimento da formação de elites, tinha de forçosamente estabelecer, como estabeleceu, uma enorme desigualdade entre a cultura da classe dirigida, de nível extremamente baixo, e a da classe dirigente, elevando sobre a grande massa de analfabetos – “a nebulosa humana desprendida do colonato” – uma pequena elite em que figuravam homens de cultura requintada [...].

Portanto, do ponto de vista daqueles que se colocam como dominantes, a escola nunca mereceu uma abordagem que efetivamente garantisse sua plena democratização. Antes, sempre foi vista com reservas ou como concessão do jogo democrático. Esse caráter limitado da extensão da escolarização, material e ‘espiritual’, também vai marcando seus agentes, que acabam em última instância operando essa seletividade, física e ideologicamente, ou melhor, estabelecendo uma certa cultura sobre a escola.

Em síntese, a reivindicação por escola e por determinadas condições de sua existência foi se consagrando como uma bandeira do movimento social, tanto por parte dos trabalhadores da educação, como, sobretudo, por parte dos trabalhadores que a reivindicavam para seus filhos e para si próprios. Isso não se fez uniformemente no mundo, nem em cada um dos países; processou-se com avanços e recuos; com atritos entre trabalhadores da educação e trabalhadores usuários das escolas; enfim, não se fez sem tensões. O traço persistente, de todo modo, é a democratização da escola enquanto luta social, com todos os impasses que comporta, por um direito que inexoravelmente se inscreveu na história.



## TÓPICO 1 Histórico e fatores determinantes

Esse debate traz, inevitavelmente, à baila, a temática correlata do fracasso escolar, em cujo enfrentamento muitas propostas de democratização aparecem com diferenças que se radicam na caracterização, amplitude, fundamentação e nas alternativas apontadas. Assim, em função dessas diferenças, a discussão sobre democratização/fracasso escolar revela-se um campo marcado por tensões e divergências, que muitas vezes não podem ser captadas ou compreendidas pela simples referência aos termos da temática, exigindo, portanto, uma análise mais detalhada que, em boa medida, decorre da fundamentação das propostas e da concepção e natureza de classe atribuída ao Estado, tomado como responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas em educação.

Sem retomar exaustivamente o histórico da discussão da democratização do ensino, é pertinente recuperar alguns elementos essenciais, que auxiliam na compreensão de propostas que historicamente se apresentam como democratizantes. Para essa recuperação temos como referência alguns trabalhos: Arelaro (1988b), Arroyo (2000), Azanha (1987), Beisiegel (1992), Cunha (1999), Fernandes (1966), Ribeiro (1990), Saviani (2000) e Teixeira (1967), entre outros.



Uma contribuição de Florestan Fernandes (1966, p. 123-134), apesar de já passados muitos anos, é reveladora dos desafios da democratização. Foi produzida quando da participação do autor no processo de elaboração da LDB n.º 4.024/61, em um debate realizado em maio de 1960, no qual demarcou justamente o que caracterizaria a democratização do ensino:

Através desse conceito, pretende-se assinalar coisas que são distintas, como a universalização de certas oportunidades educacionais, a transformação das técnicas e dos métodos pedagógicos ou uma interação aberta e construtiva da escola com as necessidades e os interesses sociais dos círculos humanos que ela sirva. Em termos sociológicos, o aspecto central do processo de democratização do ensino está na distribuição equitativa das oportunidades educacionais. Um país tende a democratizar seu sistema de ensino quando procura atenuar ou abolir as barreiras extraeducacionais que restrinjam o uso do direito à educação e o convertam, aberta ou disfarçadamente, em privilégio social.

[...]

A democratização do ensino foi um dos mais pesados encargos herdados pela República no Brasil. De fato, a instrução fora um privilégio aristocrático na antiga ordem social escravocrata e senhorial [...]

[...]

Em conjunto, é admissível concluir [...] sobre as deficiências relacionadas com a expansão e a qualidade do ensino primário: 1.0) que o ensino básico comum só é compartilhado por uma fração da sociedade brasileira, aparentemente a metade da população, sem contribuir de forma definida para o novo ajustamento do homem às condições de existência social criadas pela implantação da República, pelo desenvolvimento das cidades e pela industrialização; 2.0) que ainda não dispomos de um sistema educacional capaz de enfrentar seriamente as condições adversas das diferenças regionais, sejam elas demográficas e econômicas, ou políticas, sociais e culturais; 3.0) que se mantém fortemente em nossos dias o teor seletivo extraeducacional dos mecanismos de procura e de utilização da escola, em todos os ramos do ensino, o que dá prioridade absoluta, no aproveitamento das oportunidades educacionais, aos alunos pertencentes a famílias ricas ou prósperas e impede uma diferenciação maior de todo o sistema educacional.

[...] a experiência moderna demonstra que a escola pública gratuita é o único instrumento eficaz de democratização do ensino, especialmente no que concerne a distribuições mais equitativas das oportunidades educacionais.

[...]

Além disso, a escola pública não seleciona sua clientela segundo critérios econômicos, étnicos ou ideológicos. Por natureza, é aberta a todos os candidatos aptos a receber instrução, a todo progresso do conhecimento científico e a toda tentativa de ampliar o horizonte intelectual do homem, especialmente no que concerne à participação responsável na vida coletiva.

Para corroborar a posição de Florestan Fernandes com respeito à herança republicana, é intrigante que a lei de 1827, promulgada em 15 de outubro, que serve de referência

para o Dia do Professor, porquanto estabelecesse a necessidade de escolas de “primeiras letras em todos os lugares”, com seus respectivos professores, mas “cuja frequência era expressamente proibida aos escravos” (CHAGAS, 1984, p. 16), excluía parcela significativa das crianças brasileiras, por não serem livres. Porém, a limitação dessa lei se manifestava também em relação à metade das ‘crianças livres’, as meninas, que eram vistas apenas como futuras mães, pois, conforme Louro (2000, p. 447-448):

Na opinião de muitos, não havia porque mobiliar a cabeça da mulher com informações ou conhecimentos, já que seu destino primordial – como esposa e mãe – exigiria, acima de tudo, uma moral sólida e bons princípios. Ela precisaria ser, em primeiro lugar, a mãe virtuosa, o pilar de sustentação do lar, a educadora das gerações do futuro.



Devemos observar que o desenvolvimento da temática da democratização da escola implica algumas dimensões, a saber: acesso, permanência e conclusão – ou aproveitamento. Podemos falar em fracasso escolar quando verificamos que, apesar da obrigatoriedade do ensino, muitas crianças não têm acesso à escola, não se encontram matriculadas, ou seja, encontram-se excluídas dela. Outras, embora tenham se matriculado, e até mesmo permanecido por um determinado tempo, abandonam-na ou evadem-se. Outro segmento de alunos conclui o ensino fundamental, porém apenas uma pequena parcela o faz em oito anos, a maioria, sobretudo em função da reprovação, leva muito mais que oito anos para cumprir essa etapa da escolarização básica. Acrescente-se ainda outro aspecto do problema: muitos dos que concluem o ensino fundamental apresentam dificuldades, entre outros domínios, em leitura e escrita, como atestam as pesquisas sobre analfabetismo funcional (RIBEIRO, 1999). Quanto ao fenômeno da reprovação, merecem destaque os estudos de Sergio Costa Ribeiro (1990), que o levaram a cunhar a expressão, título de seu trabalho, *pedagogia da repetência*, em função dos níveis alarmantes de repetência apresentados pela escola brasileira. Outro estudo interessante é o de Alceu Ravello Ferraro (1999, p. 37) que, para explicar a exclusão escolar, afirma a existência de uma *exclusão da escola*, isto é, alunos que estão efetivamente fora da escola, e uma *exclusão na escola*, indicando que:

Essa categoria de análise compreende todas as crianças e adolescentes que acusam forte defasagem nos estudos em relação ao padrão esperado, isto é, que apresentam dois ou mais anos de atraso nos estudos em relação à idade, geralmente em consequência de sucessivas reprovações.

Encontramos em Arelaro (1988b, p. 2), sugestivo pelo próprio título, **A (ex)ensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático, um outro balizador desse debate**; ali temos a indagação, central para a democratização do ensino, sobre o fato de amplos contingentes populacionais estarem sendo privados da escolarização formal, por falta de matrícula ou aproveitamento. Apresenta-nos o desafio democrático do:

[...] direito de todos os brasileiros, não somente em ter acesso à escola de oito anos, mas ali permanecerem cursando oito diferentes séries em oito anos? Como fazer da escola um local privilegiado para a construção de um instrumental científico, literário e artístico, coadjuvantes na construção do desejado “pensamento crítico”?

A democratização do ensino, em toda a sua plenitude, de acordo com a autora (Op. cit., p. 77-78), obriga-nos a responder um questionamento:

Será que todos acreditamos, mesmo, que a expansão das oportunidades educacionais é interessante para o conjunto da população? [...] A situação educacional demonstra o quanto há ainda a se fazer neste setor e a questão [...] poderia ser refeita perguntando-se mais diretamente: acreditamos todos (atores, agentes e espectadores) que a educação escolar – básica e elementar – deva ser mesmo para todos? Este me parece ser o nó górdio da questão educacional.

Isso nos leva a reter a discussão da necessidade de emancipação humana e social do ser humano, partindo da crença da educabilidade humana, o que, por decorrência, implicará em formas pedagógicas apropriadas, no que se constituiriam os ciclos, como alternativa de organização curricular. De toda forma, a questão formulada anteriormente por Arelaro torna-se decisiva. Respondê-la negativamente seria inviabilizar todo o esforço pela democratização da escola que, como alerta Arelaro, está atrelada à luta pela democratização da própria sociedade, palco essencial da limitação à escolarização; porém, propor esse desafio para a escola, mesmo que parcialmente, já é um passo da luta democrática pela escola para todos.

A democratização da escola, ademais, abarca uma problemática de grande amplitude, mas que precisa ainda ser compreendida em termos históricos quanto ao seu enfrentamento, a fim de qualificarmos as várias proposições em cena. E isso por uma razão que ponderamos como da maior magnitude: quem são, em termos sociais, esses alunos que têm sua escolarização comprometida? Estão distribuídos igualmente pelas classes sociais? Em contrapartida, de que forma as políticas públicas de educação têm se norteado diante desse quadro?

Ainda dentro dessa amplitude, a inseparável questão do papel do Estado na efetivação dessa democratização ocupa um lugar crucial. Portanto, deve-se estudar suas iniciativas e políticas com vistas a esse processo. Houve no Brasil um período – do fim dos anos

1960 até meados da década de 1980 – em que predominou uma concepção de educação popular como sendo aquela desenvolvida paralelamente à escola pública. Considerava-se a educação estatal evitada de intenções reprodutoras da sociedade de classe e suscetível de manipulação. No Brasil, esse influxo foi alimentado pela presença do regime militar, que cerceou grandemente a participação política.

Por isso, muitos educadores acabaram por se lançar em iniciativas, especialmente as vinculadas à alfabetização de adultos, procurando desenvolver uma consciência crítica nos educandos, com objetivos claramente anunciados de transformação da ordem social.

Vivia-se o impacto de um movimento mais geral expresso pelo maio de 1968, que teria caracterizado um criticismo absoluto em relação à escola, aderindo até a propostas de desescolarização (PRADO JÚNIOR, 1980). Foram elaborados estudos nos quais havia um tom marcante de denúncia, como em **As belas mentiras**: a ideologia subjacente aos livros didáticos, obra de Maria de Lourdes Deiró de Chagas, escrita no fim da década de 1970 e que teve ampla disseminação.

Entretanto, efetua-se uma reconsideração da importância da escola estatal, que passa a ser entendida como a verdadeira escola popular, pois ali estavam – ou deveriam estar – as crianças do povo. E não havia uma negativa em reconhecer as várias limitações da escola



estatal; compreendia-se basicamente que, como era preciso difundir uma série de conhecimentos fundamentais para amplos segmentos sociais, isso só seria possível em uma escola passível de se apresentar com condições materiais para tanto. Uma obra pedagógica que marcou, no Brasil, essa retomada foi o livro de José Carlos Libâneo, **Democratização da escola pública**, de 1985. E a isso podemos agregar as considerações de Beisiegel (1992, p. 7) que, mesmo referindo-se a um período anterior, nos aponta que:

[...] esta educação destinada à formação comum de todos os habitantes, crianças, adolescentes e adultos, evoluíra, no Brasil, sobretudo como produto da atuação dos poderes públicos. Em alguns casos, determinados grupos ou instituições preconizaram e chegaram mesmo a praticar uma educação com aquelas características. Mas, quando não foram encampadas pelo poder público, estas iniciativas, privadas ou confessionais, pouco puderam realizar. A “educação popular” era uma empreitada do Estado. Por esta razão, **tanto as suas origens como os momentos mais significativos de sua evolução, no país, apenas se esclareciam quando analisados no contexto das orientações da atuação do Estado.**

Seria necessário, ainda, acrescentar outras contribuições de Beisiegel (1981, p. 176-177) que, sem eliminar as dificuldades do desenvolvimento do processo educativo público, estabelece um marco teórico fundamental para sua defesa como um princípio de democratização da escola. Em trabalho apresentado à XXXII Reunião Anual da SBPC, em julho de 1980, sustentava que:

[...] as orientações do Estado brasileiro haviam mudado bastante após 1964 e, por isso mesmo, esta nova perspectiva de compreensão excluía da **educação popular** tudo aquilo que era realizado sistematicamente pelo Estado no campo do ensino.

Há, inegavelmente, nestas posições, alguns problemas que solicitam maior elucidação: a composição do “povo” ou das “massas populares”, no campo e nas cidades; a natureza dos seus interesses; e, sobretudo, quem interpreta esses e sob quais perspectivas são interpretados. Mas é preciso questionar também a própria compreensão de educação popular aí envolvida. Certamente não cabem objeções a essa posição enquanto ela exprime apenas uma linha de atuação educativa. Mas, quando inspirados nesta opção, seus defensores advogam a restrição da abrangência do conceito ou desconsideram a importância da educação popular realizada pelo Estado, então as coisas mudam de figura.

[...]

Creio ser necessário defender uma linha bem mais aberta de compreensão e de estudo dos problemas da educação popular. Não vejo como excluir destes estudos todo o processo de extensão da denominada **educação fundamental** – comum e supletiva – a setores cada vez mais amplos da coletividade. Em outras palavras, não há porque ignorar a atuação educacional do Estado. Mesmo quando inadequada, sob o ponto de vista dos investigadores, ou mesmo quando seja compreendida como realização exemplar de tudo aquilo que a educação popular não pode ser, esta é **de fato** a educação que vem sendo estendida à maioria dos habitantes. E por outro lado, [...] também no interior desta educação encontram-se possibilidades de uma atuação crítica e democratizadora.

Não obstante, essas oscilações, que mudam a maneira de focar e enfrentar o problema da democratização, não eliminam o caráter sempre tenso e contraditório imanente, e isso por uma razão essencial: trata-se de um fenômeno inserido em uma sociedade atravessada por vários conflitos de interesses, de vários tipos. A própria noção de democratização está sujeita a essas vicissitudes e, por isso, carrega-se de representações e valores. Nesses marcos, a própria educação escolar não fica imune a essas lutas para sua realização efetiva, o que para efeito de sua propalada tarefa de emancipação humana não pode desprender-se da tarefa de emancipação social.

## TÓPICO 2 Indicadores e políticas implementadas para superar a crise qualitativa com destaque para as normas e iniciativas relacionadas ao currículo

Para evidenciar que a democratização da escola, no Brasil, não teria se completado, encontramos uma série de estudos, pesquisas, ensaios etc. que evidenciam a forma pela qual o problema da reprovação, enquanto uma negação da democratização, se manifesta ao longo do tempo. A reprovação é uma negação, bem como a evasão e a não matrícula, ao que se somaria o não aproveitamento efetivo por parte dos que concluem a escola. Mas o enfoque na reprovação, e a conseqüente repetência, deve-se ao fato de que ela é uma evidência material da incapacidade da escola, enquanto sistema, para garantir, sob seus critérios, o sucesso do aluno. Além do mais, vários estudos demonstram que a grande maioria dos evadidos são alunos que foram aprovados antes de consubstanciarem a evasão.



Em alguns trabalhos sobre reprovação é possível perceber, inclusive, a sua incidência quanto mais recuamos no tempo, em períodos em que as taxas de matrícula eram muito pífias. Alguns desses estudos têm mais um caráter de constatação, outros procuram apresentar razões para a grande incidência de taxas elevadas e contínuas de reprovação. Mas, apesar das divergências entre eles, sobretudo em relação à natureza classista ou não da sociedade e, portanto, sobre pontos de vista de mudança social, há dois traços significativos: essas taxas são inadmissíveis e as responsabilidades pelo fracasso não podem ser imputadas exclusivamente aos alunos – a forma como a escola se organiza determinaria o grau de aproveitamento deles.

Praticamente desde que a escolarização de massas se instalou no Brasil, suplantando o período de garantir a oferta de escolas – embora isso não tenha se esgotado –, o grande indicador tem sido em torno das taxas de rendimento, especialmente devido à preocupação com a democratização do ensino, as taxas de reprovação e o abandono. Porém, nos últimos anos, identifica-se nas políticas públicas a incorporação de outros fatores.

Como já exposto, num contexto de mudanças na posição do Estado na economia, e por conseguinte, na educação, a noção de qualidade da educação escolar passou a ser



fortemente associada ao desempenho dos estudantes em avaliações externas. Sob prismas distintos, Castro (2007) e Oliveira e Araújo (2005) apresentam razões para se adotar critérios de desempenho dos alunos como capazes de fornecer indícios da qualidade da escolarização. A primeira autora parte da premissa da necessidade de responsabilização, em grande medida, dos profissionais pelos resultados, reforçando um enfoque mais gerencial ao processo de gestão das escolas. Em contrapartida, os outros autores procuram salientar que o desempenho dos alunos não poder ser um aspecto negligenciado para se compreender o processo pedagógico, mas que este decorre, por sua vez, de condicionantes longe de serem controlados pelos professores e demais profissionais da educação, o que não significa retirar a parcela de responsabilidade destes.



Uma proposta interessante, associada ao PDE, foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que combina os resultados de desempenho escolar da Prova Brasil e os de rendimento escolar apurados pelo censo escolar na composição de um indicador da qualidade da educação básica. Essa forma de calcular o Ideb evita tanto

que as redes de ensino com altas taxas de reprovação tenham Ideb alto, mesmo que os alunos tenham bom desempenho na Prova Brasil, quanto que redes com baixas taxas de reprovação tenham Ideb alto sem que os alunos tenham bom desempenho na Prova Brasil. O Ideb sobe na medida em que aumenta o desempenho dos alunos na Prova Brasil e/ou aumentam as taxas de aprovação, o que indicaria a melhoria da qualidade do ensino.

A escala do Ideb vai de 0 a 10, sendo 6 a média estimada dos países desenvolvidos e a meta nacional para 2021. Ele pode ser calculado para cada etapa da educação básica por escola, rede de ensino, município, estado e nacionalmente, o que permite aos sistemas de ensino um monitoramento da qualidade da educação, aferida com base na Prova Brasil e no rendimento escolar (taxa de aprovação). A tabela abaixo mostra o Ideb do Brasil e do estado de São Paulo nos anos de 2005, 2007 e 2009 para o ensino fundamental (anos iniciais e finais) e ensino médio.

	2005		2007		2009	
	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo
Anos Iniciais do EF	3,8	4,7	4,2	5,0	4,6	5,5
Anos Finais do EF	3,5	4,2	3,8	4,3	4,0	4,4
Ensino Médio	3,4	3,6	3,5	3,9	3,6	3,9

Tabela 1 Ideb Brasil e estado de São Paulo. Fonte: MEC/Inep

Observa-se que no período de 2005 a 2009 houve um aumento do Ideb, entretanto, especialmente no ensino médio, o índice ainda está bastante distante de representar um padrão mínimo de qualidade. Esse é um dos principais desafios da escola básica brasileira, na medida em que se caminha para uma universalização desse nível de ensino.

A utilização dos dados provenientes das avaliações externas, além de monitorar as políticas educacionais, pode fornecer subsídios para as escolas organizarem intervenções pontuais que contribuam para melhorar o processo de ensino e de aprendizagem, mesmo que condicionadas e limitadas por determinantes externos.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi criado em 1988 e teve a primeira aplicação em 1990. O Saeb é realizado por amostragem a cada dois anos e é aplicado aos alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental (antes do ensino fundamental de nove anos, era aplicado para os alunos do 4º e 8º anos) e 3º ano do ensino médio nas disciplinas de Língua Portuguesa, com foco na leitura, e Matemática, com foco na resolução de problemas.

Ele é composto por um teste (elaborado com base nas recomendações dos PCNs) que visa verificar o desempenho dos alunos, por um questionário que coleta dados sobre o contexto social, econômico e cultural dos alunos e sua trajetória escolar, e por questionários que são respondidos por diretores e professores para a coleta de informações sobre formação, nível socioeconômico e cultural, práticas pedagógicas e gestão da escola.



Ver série histórica do Saeb no sítio do Inep. (Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br))

Trata-se de uma avaliação bastante sofisticada, que permite a comparação entre os diferentes anos de aplicação, possibilitando analisar, com base numa série histórica, a evolução do desempenho educacional dos sistemas de ensino. No entanto, os dados por ela fornecidos não têm sido utilizados a contento pelos três níveis de governo para direcionar políticas educacionais que incidam diretamente na qualidade da educação, na medida em que não melhorou significativamente o desempenho dos alunos, especialmente no caso do ensino médio.

Em 2005, como parte do Sistema de Avaliação da Educação Básica, foi aplicada a Prova Brasil de caráter censitário, também com o objetivo de oferecer dados aos estados, municípios e às escolas para auxiliá-los no direcionamento dos recursos técnico e financeiro. O teste aplicado na Prova Brasil possui o mesmo formato do teste do Saeb. Com a aplicação da Prova Brasil, pretendia-se realizar um mapeamento mais preciso da qualidade e das necessidades da educação básica brasileira.

Ainda no marco das avaliações externas, o MEC criou em 2008, com primeira aplicação em 2009, a Provinha Brasil, para avaliar o nível de alfabetização dos alunos da rede pública de ensino, após um ano de escolaridade. Ela é aplicada aos alunos matriculados no 2.º ano do ensino fundamental, sendo voluntária a adesão das redes estaduais e municipais.

Em relação ao ensino médio, especificamente, foi criado em 1998 o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cuja responsabilidade pela elaboração e aplicação é do Inep. O objetivo inicial do Enem era avaliar o desempenho dos alunos ao final do ensino médio, com base no desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício da cidadania.

Com pouca adesão inicial, já que se trata de um exame voluntário, o Enem foi ganhando força na medida em que a nota passou a ser utilizada como critério de acesso ao ensino superior, inicialmente combinada ao vestibular.

A partir de 2010, com o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), a nota obtida no Enem passou a ser o único critério de acesso ao ensino superior, especialmente nas universidades federais, que em sua maioria aderiu ao Sisu. Por meio de um sistema informatizado, gerenciado pelo MEC/Inep, as instituições de ensino superior selecionam os estudantes considerando a nota obtida no Enem.

Algumas análises sobre o Enem afirmam que não se trata de uma avaliação de resultados escolares, mas de verificação desses resultados (MILDNER; SILVA, 2003), com o caráter explícito de seleção dos egressos do ensino médio para o ensino superior, principalmente nos últimos dois anos.



Dada a importância que as avaliações externas adquiriram no cenário educacional nacional, cabem algumas reflexões acerca de suas possibilidades e limites. Elas são instrumentos importantes na produção de dados sobre a educação brasileira, no entanto, seu potencial para influenciar as políticas educacionais e as práticas pedagógicas parece pouco utilizado.

Talvez o principal limite dessas avaliações esteja no fato de trabalharem somente com a dimensão de resultados. As avaliações sobre qualidade da educação devem considerar, além dos indicadores de resultados (resultados em testes padronizados), as dimensões de insumos e processos. “Não é possível pensarmos em monitorar o sistema apenas com os resultados, desconhecendo as condições em que os processos de ensino-aprendizagem ocorrem.” (OLIVEIRA, 2007, p. 33).

É necessário dimensionar a influência das condições de funcionamento das escolas e de realização do processo educativo nos resultados das avaliações externas. Precisa-se criar mecanismos que permitam verificar, com certa precisão, a participação de cada componente do contexto escolar na determinação do desempenho dos alunos. Isso demanda considerar o processo em que se produz a aprendizagem, a pouca aprendizagem ou a não aprendizagem. Que elementos corroboram para a aprendizagem dos alunos? Quais são mais significativos? Esses são dados fundamentais para se pensar as políticas educacionais em nível macro e as intervenções pedagógicas de acordo com as especificidades de cada escola. Conforme Mildner e Silva (2003, p. 171), na medida em que qualquer situação ou sistema de avaliação de resultados educacionais há de ter como objeto o processo pedagógico em seu todo e em seus componentes, não se restringindo à verificação de resultados de aprendizagem.

## **TÓPICO 3 Papel dos níveis (federal, estadual, municipal e escolar) de decisão curricular no Brasil**

No Brasil, onde rigorosamente não há um currículo nacional, isto é, não há uma centralização nas decisões sobre o que se ensinar para os alunos, tem-se que as decisões curriculares que vão estabelecer as atividades a serem desenvolvidas pelos alunos no limite, ainda que com diferenciações, são definidas por cada docente diante da turma de alunos com a qual trabalha.

Sem julgar essa constatação como desejável ou indesejável, não se pode, por outro lado, inferir que, para uma determinada série e disciplina, em cada sala exista um currículo completamente diferenciado. Para tanto, quer pela formação nas várias licenciaturas, quer pela disseminação de obras de apoio – didática ou paradidática –, verifica-se um “consenso” entre professores do que ensinar, modulado fortemente pelas expectativas que possuem sobre seus alunos.

Barretto (1998) e Cury (1998), com objetos distintos em seus artigos, demarcam inclusive as tensões verificadas no Brasil com vistas à maior definição e unificação curricular. Isso não nos exime de constatar, especialmente nos últimos dez anos, iniciativas de algumas redes públicas ao editarem medidas, associadas com materiais de apoio, para maior centralização curricular. Restaria, contudo, investigar como isso repercute em cada sala de aula.



Devemos destacar duas iniciativas do governo federal, ambas lançadas em meados dos anos 1990, com pretensões de grande impacto curricular, também a serem contrastadas com as práticas de sala de aula: os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). De todo modo, embora a primeira medida tenha repercutido em vários concursos públicos para a carreira docente, na forma de indicações bibliográficas, e tenha sido um marco para a indústria editorial de livros didáticos, sua natureza mais de sugestões e não exatamente de parâmetros – com conotação de padrão –, não se constitui num currículo nacional. Por seu turno, conforme mencionado anteriormente como um fator de aproximação, o PNLD, apesar de suas gigantescas proporções, não fixou nenhum cânone curricular, mais se assemelhou na disseminação de pontos de apoio, inegavelmente um passo positivo para o trabalho docente, que, tudo indica, segue pautado por outros critérios.

Conforme abordado, a adoção do Ideb, para todo o Brasil, e do Idesp, para a rede estadual paulista, sendo que no caso do último vislumbrou-se uma forte associação de seus resultados com bonificação, passou a dotar a educação básica brasileira de indicadores que assumiram um lugar privilegiado na avaliação educacional. Contudo, mesmo em São Paulo, com a vinculação do material fornecido pela Seesp, ainda não se pode sustentar que introduzirão, por meio de suas matrizes de avaliação, uma padronização curricular. Essa hipótese, a ser verificada historicamente, decorre de nossa tradição, na qual apenas um pequeno número de escolas privadas, de ensino médio, ou os cursos preparatórios para vestibulares – chamados de cursinhos pré-vestibulares – têm suas atividades curriculares controladas pelas agências de grandes universidades responsáveis pelo processo de seleção de candidatos, para o qual definem anualmente seus programas. Mas decorre, também, das dificuldades – políticas, materiais e pedagógicas – de gestores de redes públicas em imporem um referencial único e toda uma miríade de detalhamentos para levar a cabo a tarefa de ensinar grandes contingentes de alunos.



Tudo indica, no entanto, que as avaliações externas poderão expor as escolas públicas a um tipo de pressão que nossa tradição, praticamente, não exhibia, isto é, a organização curricular alinhada com as matrizes dessas avaliações. No entanto, isso não significa um vaticínio, pois às equipes escolares cabe uma intervenção em sua realidade, quer para elaborar diagnósticos mais aprofundados, a fim de facilitar o delineamento de metas, quer para tratar criticamente toda e qualquer iniciativa, mais ainda aquelas que não atendam às suas necessidades.



Agora que terminamos a leitura do Tema 2 da apostila, vamos acessar a Aulaweb para revisar e aprofundar nossos conhecimentos por meio de leituras complementares, vídeos, exercícios, autotestes, entre outros.