Maria Helena Guimarães de Castro*

Educação para o Século XXI

O DESAFIO DA QUALIDADE E DA EQÜIDADE**

*Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela implementação de sistemas nacionais de avaliação e de indicadores e estatísticas educacionais, e professora licenciada do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**Texto apresentado no Simpósio: "A Ciência Brasileira e a Transição para a Sustentabilidade", promovido pela Academia Brasileira de Ciências (ABC) e realizado no Rio de Janeiro (RJ), no período de 28 a 30 de abril de 1999, preparatório da *Year 2000 Conference of Academies on a Transition to Sustainability in the 21st Century*. A autora agradece à equipe técnica do Inep, especialmente a Paulino Motter, pela colaboração na elaboração deste documento.

Brasília, 1999

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Revisão:
José Adelmo Guimarães
Marluce Moreira Salgado
Normalização Bibliográfica:
Regina Helena Azevedo de Mello
Tiragem:
300 exemplares

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP
MEC – Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexos I e II, 4º andar
70047-900 – Brasília-DF
Fones: (61) 224-7092 - 224-1573
Fax: (61) 224-4167
http://www.inep.gov.br
e-mail: editoria@inep.gov.br

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Castro, Maria Helena Guimarães de.
A Educação para o século XXI : o desafio da qualidade e da eqüidade / Maria Helena Guimarães de Castro. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.
40 p. : il., tab.

1. Sistema educacional. 2. Desafio da educação. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. II. Título.

CDU 371.4

SUMÁRIO

1 Introdução 5

2 Breve Balanço dos Indicadores Educacionais na Década de 90 7
2.1 Universalisação do Ensino Fundamental e Expansão do Ensino Médio 7
2.2 O Déficit da Qualidade na Educação Básica 11
2.3 Crescimento da Demanda no Ensino Superior 15

3 O Novo Enfoque das Políticas Educacionais nos Anos 90 17
3.1 Principais Políticas do Governo Federal no Período de 1995-1998 18
3.1.1 Políticas de Descentralização, Promoção de Eqüidade e Fortalecimento da Escola Pública 18
3.1.2 Políticas para a Melhoria da Qualidade da Educação Básica 19
3.1.3 Políticas de Expansão e Melhoria do Ensino Superior 20
3.2 O Impacto Redistributivo do Fundef 22
3.3 Novas Perspectivas para a Educação Básica 24

4 A Avaliação como Indutor da Melhoria da Qualidade do Ensino 27
4.1 O Desenvolvimento de Sistemas Nacionais de Avaliação 27
4.2 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) 30
4.3 Principais Resultados e Tendências Apontados pelo SAEB/97 30
4.3.1 Resultados Comparados do SAEB/95 e SAEB/97 32
4.4 O Impacto do SAEB nas Políticas e Ações Educacionais 34

5 O Novo Debate sobre o uso de padrões na educação 35
5.1 O Papel dos *Standards* para Induzir Políticas de Eqüidade 36

6 Breves Observações Finais 39

1 Introdução

No atual contexto de globalização das relações econômicas, políticas e culturais e de acelerada mudança da base tecnológica e do processo produtivo, a educação tornou-se um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável e eqüitativo. De fato, já é amplamente aceita hoje a idéia de que a educação se transformou na maior vantagem comparativa dos países e das empresas para enfrentar a competitividade internacional. Além disso, o grau de escolaridade constitui-se um dos principais fatores que determinam o nível de empregabilidade dos indivíduos.

É certo, no entanto, que a educação por si só não gera emprego, mas é imprescindível para manter o trabalhador empregado e favorecer sua inserção social no mundo da produção. E, para tanto, não basta apenas assegurar a expansão do sistema educativo. É preciso promover a melhoria da qualidade do ensino ofertado, sem o que será impossível atender à demanda de recursos humanos cada vez mais qualificados para acompanhar as mudanças em curso. Portanto, o bom desempenho do sistema educacional será um dos fatores decisivos para o desenvolvimento auto-sustentável do Brasil nas próximas décadas.

Esta premissa, igualmente aplicável a outros países da América Latina, sugere um novo enfoque para os desafios e dilemas das sociedades em desenvolvimento, as quais deverão atribuir um alto grau de prioridade aos investimentos na formação de capital social e humano que, segundo Kliksberg (1998), "é percebido, atualmente, como fundamental para a produtividade e competitividade das nações"[1]. Ao atuar sobre este fator, a educação assume um papel-chave como componente das políticas para diminuir o grau de desigualdade social e promover a melhoria da distribuição de renda, contribuindo dessa forma para a superação dos principais entraves ao crescimento econômico sustentável na região.

Esse tema tem sido objeto de pesquisas recentes que investigam a relação entre o desempenho do sistema educacional e a *performance* econômica de países em desenvolvimento. Busca-se demonstrar que aqueles que lograram alcançar um rápido aumento da escolaridade média da sua população, como é o caso da Coréia, tiveram maior êxito econômico e maiores avanços na redução dos índices de pobreza e de desigualdade.

O receituário de políticas, que vinha sendo recomendado pelos organismos internacionais aos países em desenvolvimento, centrado na primazia das reformas econômicas e na reforma do Estado, dominante na década de 80, acabou cedendo lugar a uma nova agenda nos anos 90, que destaca como prioridade a redução da desigualdade e, para isso, resgata o papel das políticas

[1] *"Inequidad en América Latina: un tema clave"*. Documento de apoio à conferência proferida pelo autor no Seminário Internacional sobre Gestão Educacional – Tendências e Perspectivas, promovido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e realizado no Rio de Janeiro, de 17 a 20 de agosto de 1998.

sociais. Por trás dessa mudança está o reconhecimento de que os processos de reestruturação macroeconômica resultaram no aumento da concentração de renda e, conseqüentemente, no agravamento da exclusão social e da pobreza. Mais do que um paradoxo, esses efeitos perversos das reformas liberalizantes, do ponto de vista da eqüidade social, representam um sério obstáculo à estabilidade econômica e à consolidação da democracia na região.

É dentro deste contexto que a educação aparece como elemento central de uma nova estratégia de desenvolvimento, que conjuga a busca de eficiência econômica com a promoção da eqüidade e da cidadania. Para alcançar esta meta – requisito para uma inserção produtiva e autônoma na economia globalizada – o Brasil terá que superar um duplo desafio: completar o esforço de universalização da educação básica e, simultaneamente, elevar a qualidade do ensino ofertado pelas escolas públicas, que respondem hoje por aproximadamente 92% da matrícula do ensino fundamental e por 81% da matrícula do ensino médio. As ações educacionais implementadas na década de 90 pelos três níveis de governo, que dividem a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento do ensino público, buscaram articular estratégias para vencer o atraso histórico acumulado pelo país nesta área.

Este trabalho se propõe a identificar alguns dos principais entraves que o Brasil deverá superar para que o seu sistema educacional alcance níveis de eficiência, eqüidade e qualidade requeridos pela sociedade e capazes de garantir suporte ao projeto de desenvolvimento sustentável do País no século XXI. Para isso, inicialmente apresenta-se um breve diagnóstico do sistema educacional, destacando as principais mudanças verificadas nos últimos dez anos e as dificuldades a serem enfrentadas. Depois, discute-se o novo enfoque das políticas educacionais na década de 90, centrado na busca da qualidade e na promoção da eqüidade. Na continuação, examina-se a eficácia da avaliação educacional como indutor do esforço para a melhoria da qualidade e descrevem-se os principais resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Finalmente, examinam-se as perspectivas de definição de *padrões* nacionais, ensaiando algumas respostas possíveis em face desta problemática que hoje ocupa o debate internacional sobre as estratégias de melhoria da qualidade do ensino.

O argumento central que se pretende desenvolver pode ser formulado nos seguintes termos: se há um círculo virtuoso entre educação, eqüidade e desenvolvimento sustentado, a efetividade deste processo depende, cada vez mais, da expansão com qualidade do ensino ofertado. Isso porque só será cidadão pleno – participando ativamente do mundo social, do trabalho e da política – aquele que desenvolver as competências básicas exigidas para sua inserção na sociedade do conhecimento, que incluem: capacidade para resolver problemas; autonomia para buscar informações; capacidade de fazer escolhas e tomar decisões. Formar cidadãos com este perfil será o principal desafio da educação no próximo século.

2 Breve Balanço dos Indicadores Educacionais na Década de 90

A análise da situação educacional brasileira – tarefa que hoje é facilitada pela disponibilidade de um abrangente e atualizado acervo de informações quantitativas e qualitativas produzidas a partir dos censos educacionais e dos sistemas nacionais de avaliação[2] – permite duas interpretações paradoxalmente contraditórias. A primeira, intencionalmente otimista, ressalta os aspectos positivos que se sobressaem no atual cenário educacional, como a significativa expansão da matrícula em todos os níveis de ensino, fenômeno acompanhado de uma tendência de melhoria dos indicadores de eficiência do sistema, especialmente no ensino fundamental.

Estas evidências permitem sustentar que a educação no País apresentou avanços expressivos nas últimas décadas. A segunda forma de interpretar os indicadores, numa perspectiva comparada, revela os aspectos ainda insatisfatórios do sistema educacional, como a persistência de elevadas taxas de repetência, abandono e distorção idade/série e o baixo rendimento dos alunos apontado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Este aparente antagonismo se desfaz quando se examina com maior profundidade a evolução dos principais indicadores educacionais na década de 90. De fato, se do ponto de vista quantitativo a expansão do sistema educacional brasileiro atingiu patamares bastante razoáveis, aproximando o País da meta de universalização do ensino fundamental, o mesmo não pode ser dito em relação aos indicadores de qualidade e eqüidade, que permanecem muito distantes dos padrões desejados pela sociedade e necessários ao desenvolvimento nacional. Nisso reside o dilema que o Brasil enfrenta na área educacional e para o qual a atenção do Poder Público tem se voltado.

2.1 Universalização do Ensino Fundamental e Expansão do Ensino Médio

Nas últimas três décadas, o esforço educacional do País visou, prioritariamente, à universalização do acesso ao Ensino Fundamental, meta que está bem próxima de ser atingida. Dessa forma, o Estado cumprirá formalmente a exigência estabelecida pela Constituição de 1998 que determinou a obrigatoriedade deste nível de ensino e o dever do sistema público de assegurar sua oferta. De fato, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 67%, em 1970, para 95,8%,

[2] O Ministério da Educação vem realizando, desde 1995, um grande esforço para implantar um consistente sistema de informações educacionais, reconhecendo a importância deste instrumento para uma gestão eficiente dos programas e das políticas para o setor. Os avanços alcançados neste período foram notórios, a começar pela completa reestruturação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), responsável pelo desenvolvimento e pela implantação do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd), que subsidia a formulação e implementação de políticas dos diferentes níveis de governo.

em 1998[3]. O crescimento da matrícula se intensificou na década de 90, respondendo a políticas mais incisivas e focalizadas de universalização do atendimento, implementadas em parceria pelos três níveis de governo. Com isso, o Brasil conseguiu suplantar com cinco anos de antecedência a meta com a qual havia se comprometido no Plano Decenal de Educação para Todos, que previa elevar a 94%, no mínimo, a cobertura da população em idade escolar até 2003[4].

O sucesso deste esforço para universalizar o ensino fundamental, em que pese a existência de profundas desigualdades regionais nas condições de oferta, gerou como fenômeno a acelerada massificação do sistema educacional. O Brasil tem hoje, somados todos os níveis e modalidades da educação básica, cerca de 51 milhões de alunos. Se forem acrescidas as matrículas do ensino superior e da pós-graduação, este contingente supera 53 milhões de matrículas, o que corresponde a pouco menos de um terço da população total do País. No entanto, apesar do alargamento do acesso, o que se comprova pela concentração aproximada de 36 milhões de matrículas no ensino fundamental, o sistema educacional brasileiro permanece ainda bastante afunilado, pois uma parte muito pequena de cada coorte etária logra completar a educação básica, que inclui o ensino médio, e uma proporção ainda menor alcança o ensino superior.

Distribuição da Matrícula por Nível de Ensino e Participação da Rede Pública
Brasil – 1998

Nível/Modalidade de Ensino	Matrícula Total	Rede Pública	% Rede Pública
Pré-Escola	4.110.448	3.121.368	75,9
Classe de Alfabetização	807.171	550.837	68,2
Ensino Fundamental 1ª a 4ª série	21.377.130	19.562.110	91,5
Ensino Fundamental 5ª a 8ª série	14.461.242	12.878.010	89,1
Ensino Médio	6.967.905	5.740.611	82,4
Educação Especial (1)	293.153	137.201	46,8
Educação de Jovens e Adultos	2.881.231	2.516.690	87,3
Ensino Superior	2.125.958	804.729	37,8
Total	**53.024.238**	**45.311.556**	**85,5**

Fonte: INEP/MEC

Nota:

(1) Número de alunos portadores de necessidades especiais, que recebem atendimento especializado em escolas exclusivamente especializadas ou em classes especiais de escola regular, não inclui os portadores de necessidades especiais integrados ao ensino regular.

Esta situação fica evidenciada quando se observa que apenas cerca de 30,4% da população de 15 a 17 anos está matriculada no ensino médio, o que sugere que o expressivo crescimento do número de matrícula neste nível nos últimos anos foi sustentado pela incorporação de grupos com idade mais elevada. Parte desta clientela é formada por jovens e adultos que estão retornando à escola para completar a educação básica, cumprindo assim uma exigência que está sendo imposta pelo mercado de trabalho[5]. Este perfil do alunado também se reflete na elevada taxa de distorção idade/série, o que resulta no aparente paradoxo entre o aumento acelerado da matrícula e uma taxa de escolarização líquida, na faixa etária de 15 a 17 anos, que continua muito baixa. Como apenas um em cada quatro jovens brasileiros alcança o

[3] Utilizam-se três indicadores para medir a abrangência da cobertura escolar: Taxa de Escolarização Líquida, que indica o percentual de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental em relação ao total da população nessa faixa etária; Taxa de Atendimento, que aponta o percentual de crianças de 7 a 14 anos atendidas pelo sistema escolar, independentemente do nível de ensino; Taxa de Escolarização Bruta, que mostra a relação entre o total da matrícula do Ensino Fundamental, independentemente da faixa etária dos alunos, e o total da população de 7 a 14 anos.

[4] Este plano expressa os compromissos assumidos pelo Brasil como signatário da Declaração de Jomtien (1990).

[5] O Censo Escolar de 1998 indica que 54,8% das matrículas do ensino médio estão concentradas em cursos noturnos. Este percentual, que era de 56,1% em 1996, apresenta uma leve tendência de queda. A restrição da oferta de vagas no período diurno contribui para que o Ensino Médio continue sendo predominantemente noturno. No Ensino Fundamental, o turno noturno responde por 11,6% da matrícula total, fenômeno associado à distorção idade/série.

ensino médio na idade considerada ideal, esse nível de ensino tem grande potencial de crescimento para os próximos anos[6].

A gradual melhoria da eficiência do ensino fundamental já vem produzindo reflexos positivos sobre os demais níveis de ensino, especialmente em relação ao ensino médio, que registra as maiores taxas de crescimento da matrícula no período mais recente. Isto mostra que a estratégia adotada pelo Ministério da Educação (MEC), nos últimos quatro anos, de dar prioridade ao ensino fundamental, está contribuindo para alavancar o desenvolvimento do sistema educacional como um todo. Dessa forma, o Brasil repete com atraso experiências bem-sucedidas realizadas por outros países, onde a mudança do perfil educacional da população teve como impulso inicial a rápida universalização da escola primária, seguindo-se o esforço para expandir os demais níveis de ensino[7].

É importante notar que este crescimento da matrícula no ensino fundamental também tem sido acompanhado por uma gradativa melhoria da eficiência do sistema, conforme indica a tendência de declínio das taxas de repetência, evasão e distorção idade/série. Obviamente, essas taxas ainda permanecem em patamares bastante elevados. A primeira evidência dessa melhoria é o crescimento acentuado da matrícula nas séries finais e, concomitantemente, o substancial aumento do número de concluintes. De fato, a evolução da matrícula no período de 1989 a 1998 mostra que enquanto a matrícula de 1ª a 4ª série cresceu 13,4%, na média nacional, a matrícula de 5ª a 8ª série registrou uma expressiva expansão de 66,1%. Com isso, a participação relativa da matrícula das quatro primeiras séries na matrícula total do ensino fundamental declinou de 68,4% para 59,6%, ao passo que a matrícula das quatro séries finais ampliou sua participação de 31,6% para 40,4%.

Mas é do ponto de vista regional que se observam as maiores mudanças no perfil da matrícula do ensino fundamental. As Regiões Sul e Sudeste, claramente situadas num estágio mais avançado de desenvolvimento socioeconômico e educacional, registraram na última década um crescimento negativo da matrícula de 1ª a 4ª série, acompanhado de uma acelerada expansão da matrícula nas séries finais. Este fenômeno, além de refletir mudança na dinâmica demográfica, está diretamente relacionado à implantação do ciclo básico, ao combate à repetência e, mais recentemente, aos resultados alcançados pelas classes de aceleração da aprendizagem e de outras iniciativas que promoveram a queda acentuada das taxas de repetência, proporcionando assim uma rápida correção do fluxo escolar. Com isso, as Regiões Sul e Sudeste já apresentam uma composição quase paritária entre a matrícula das quatro séries iniciais (52,1% no Sudeste e 53,4% no Sul) e a matrícula das quatro séries finais (47,9% no Sudeste e 46,6% no Sul), situação que deverá consolidar-se nos próximos anos.

Este quadro se inverte nas demais regiões do País, apesar de ter havido uma consistente expansão da matrícula em todas as séries do ensino fundamental no período de 1989 a 1998. As Regiões Nordeste e Norte exibem as maiores taxas de crescimento da matrícula nas séries iniciais – 39,1% e 35,8%, respectivamente – refletindo os esforços de universalização do ensino fundamental. O aumento da matrícula nessas regiões também foi maior nas quatro séries finais. Apesar deste avanço, quase 70% da matrícula total do ensino fundamental ainda se concentram nas quatro primeiras séries. Verifica-se, portanto, ao se comparar o perfil da distribuição da matrícula entre as séries iniciais e as séries finais, que as Regiões Norte e Nordeste acumulam um atraso de mais de uma década em relação às Regiões Sul e Sudeste. A Região Centro-Oeste, por sua vez, apresenta uma estrutura muito parecida com o perfil observado no Sul e Sudeste, em que pese a distorção introduzida pelo Distrito Federal. Os três Estados da Região – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás – têm um perfil mais assemelhado ao das Regiões Norte e Nordeste.

---

[6] Apesar de apenas cerca de 25% dos jovens de 15 a 17 anos estarem matriculados no ensino médio, quando se considera as matrículas nesta faixa etária no ensino fundamental, a taxa de atendimento escolar já é de 66,9%. Para os cálculos destas taxas, foram utilizados os dados sobre matrícula apurados pelo Censo Escolar de 1996 e os dados sobre população da Contagem Populacional de 1996, do IBGE.

[7] "As análises relativas ao papel da educação no êxito econômico dos países do Sudeste Asiático têm enfatizado tanto a velocidade com que o sistema educacional naquela região foi capaz de se expandir, quanto o fato de que essa expansão se concentrou nos níveis educacionais mais baixos, passando aos mais elevados apenas quando se exauria a possibilidade de expansão nos níveis inferiores. Tal forma de expansão tem sido considerada essencial à capacidade daquelas economias de combinar crescimento econômico com níveis de desigualdades baixos e, por vezes, declinantes". Cf. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996.* Rio de Janeiro : IPEA; Brasília : PNUD, 1996. p. 35.

Ensino Fundamental – Matrícula Inicial por Série – Brasil e Regiões 1989-1998

Região/Ano	Total	1ª a 4ª série (*)	%	5ª a 8ª série	%
Brasil					
1989	27.557.542	18.851.075	**68,4**	8.706.467	**31,6**
1991	29.203.724	19.383.791	**66,4**	9.819.933	**33,6**
1996	33.131.270	20.027.240	**60,4**	13.104.030	**39,6**
1997	34.229.388	20.568.128	**60,1**	13.661.260	**39,9**
1998	35.838.372	21.377.130	**59,6**	14.461.242	**40,4**
Cresc. % **89/98**	**30,0**	**13,4**		**66,1**	
Norte					
1989	2.155.068	1.645.834	**76,4**	509.234	**23,6**
1991	2.246.339	1.671.491	**74,4**	574.848	**25,6**
1996	2.820.531	1.954.909	**69,3**	865.622	**30,7**
1997	3.011.865	2.087.265	**69,3**	924.600	**30,7**
1998	3.208.587	2.235.750	**69,7**	972.837	**30,3**
Cresc. % **89/98**	**48,9**	**35,8**		**91,0**	
Nordeste					
1989	8.105.453	6.036.485	**74,5**	2.068.968	**25,5**
1991	8.650.474	6.314.964	**73,0**	2.335.510	**27,0**
1996	10.475.469	7.245.010	**69,2**	3.230.459	**30,8**
1997	11.184.186	7.707.699	**68,9**	3.476.487	**31,1**
1998	12.261.780	8.399.253	**68,5**	3.862.527	**31,5**
Cresc. % **89/98**	**51,3**	**39,1**		**86,7**	
Sudeste					
1989	11.300.227	7.271.258	**64,3**	4.028.969	**35,7**
1991	11.965.480	7.417.955	**62,0**	4.547.525	**38,0**
1996	12.958.674	7.014.934	**54,1**	5.943.740	**45,9**
1997	13.020.903	6.933.486	**53,2**	6.087.417	**46,8**
1998	13.248.533	6.908.570	**52,1**	6.339.963	**47,9**
Cresc. % **89/98**	**17,2**	**-5,0**		**57,4**	
Sul					
1989	3.992.351	2.574.270	**64,5**	1.418.081	**35,5**
1991	4.201.369	2.613.396	**62,2**	1.587.973	**37,8**
1996	4.475.774	2.458.130	**54,9**	2.017.644	**45,1**
1997	4.512.267	2.446.789	**54,2**	2.065.478	**45,8**
1998	4.553.460	2.429.921	**53,4**	2.123.539	**46,6**
Cresc. % **89/98**	**14,1**	**-5,6**		**49,7**	
Centro-Oeste					
1989	2.004.443	1.323.228	**66,0**	681.215	**34,0**
1991	2.140.062	1.365.985	**63,8**	774.077	**36,2**
1996	2.400.822	1.354.257	**56,4**	1.046.565	**43,6**
1997	2.500.167	1.392.889	**55,7**	1.107.278	**44,3**
1998	2.566.012	1.403.636	**54,7**	1.162.376	**45,3**
Cresc. % **89/98**	**28,0**	**6,1**		**70,6**	

Fonte: MEC/INEP/SEEC
Nota:
(*) Inclusive o não-seriado.

O substancial crescimento absoluto da matrícula do ensino fundamental verificado na década de 90 repercutiu favoravelmente no aumento da taxa de escolarização líquida, na faixa etária de 7 a 14 anos. De acordo com o Censo Escolar de 1998, apenas três Estados da Região Nordeste apresentam taxas de escolarização líquida, na faixa etária de 7 a 14 anos, inferiores a 90% – Piauí (85,9%), Alagoas (87,6%) e Maranhão (89,7%). Em contraste, todos os Estados das Regiões Sul e Sudeste já alcançaram taxas de escolarização líquida superiores a 97%, destacando-se ainda o Distrito Federal, que obteve o melhor índice do País (98,2%)[8].

Taxa de Atendimento Escolar na Faixa Etária de 7 a 14 anos e Taxa de Escolarização Líquida e Bruta do Ensino Fundamental Brasil e Regiões - 1998

Brasil e Regiões	Taxa de Atendimento	Taxa de Escolarização	
		Líquida	Bruta
Brasil	**96,5**	**95,8**	**127,6**
Norte	95,3	91,9	138,0
Nordeste	94,4	92,0	139,5
Sudeste	97,9	97,6	127,4
Sul	98,1	97,1	118,6
Centro-Oeste	96,2	94,3	140,7

Fonte:MEC/INEP/SEEC

Notas:
(1)As estimativas referem-se à data do Censo Escolar.
(2)As taxas do Ensino Fundamental são preliminares e sujeitas a alteração.
(3)Taxa de Atendimento - identifica o percentual da população em idade escolar que freqüenta a escola, independente do nível de ensino.
(4)Taxa de Escolarização Líquida - identifica a parcela da população na faixa etária de 7 a 14 anos matriculada no Ensino Fundamental.
(5)Taxa de Escolarização Bruta - identifica se a oferta de matrícula no Ensino Fundamental é suficiente para atender à demanda na faixa etária de 7 a 14 anos. Avalia o volume de matrículas no Ensino Fundamental em função da demanda potencial na faixa etária de 7 a 14 anos.

2.2 O Déficit da Qualidade na Educação Básica

Nota-se que o desafio atual do ensino fundamental não se situa mais em termos de democratização do acesso e sim na oferta de um ensino que atenda a padrões mínimos de qualidade. O monitoramento sistemático do sistema educacional – realizado anualmente por meio do Censo Escolar e a cada dois anos pelo SAEB – tem mostrado que a capacidade de atendimento das redes de ensino já é suficiente para assegurar vaga a todas as crianças de 7 a 14 anos, embora ainda existam déficits localizados em determinadas regiões do País. Dessa forma, o principal objetivo passa a ser a promoção da permanência e da aprendizagem dos alunos, ou seja, assegurar-lhes as condições de sucesso escolar. Para isso, torna-se indispensável um conjunto de ações, que vai desde a melhoria das instalações físicas da rede escolar[9] até a completa superação da arraigada cultura da repetência. A garantia de um padrão satisfatório de qualidade exige ainda a implantação de jornada escolar de, no mínimo, cinco horas e a adoção de políticas de formação e valorização do magistério.

[8] Este desempenho reflete a eficácia de políticas de combate à evasão escolar, como o Programa Bolsa-Escola, que garante benefício financeiro mensal equivalente a um salário mínimo para famílias de baixa renda que assumem o compromisso de manter os filhos com menos de 14 anos na escola.

[9] Este quadro ficou evidenciado em pesquisa recentemente concluída pelo Inep sobre a infra-estrutura das escolas públicas e privadas de todo o País. Constatou-se, por exemplo, que no Nordeste 8,4% dos alunos do ensino fundamental freqüentam escolas sem abastecimento de água. A falta de esgoto sanitário nas escolas é uma realidade que atinge 18% dos alunos na Região Norte e 9,3% no Nordeste. Também é expressivo o percentual de alunos que estudam em estabelecimentos escolares sem energia elétrica: 19,6% no Norte e 14,6% no Nordeste. Cf. *Caracterização física das escolas*. Brasília : Inep, 1999. 85 p.

A falsa premissa de que seria benéfico para o aluno com baixo rendimento escolar repetir a mesma série para reforçar a aprendizagem dos conteúdos correspondentes contribuiu para gerar uma das principais anomalias do sistema educacional brasileiro, que é a incidência de elevadas taxas de distorção idade/série. Isso ocorre porque os alunos levam em média cerca de onze anos para concluir as oito séries da escolarização obrigatória. Somente no ensino fundamental, estão retidos 8,5 milhões de alunos com 15 anos ou mais e que já deveriam estar freqüentando o ensino médio. Este excedente de matrículas, que resulta numa taxa de escolarização bruta de 127,6%, aumenta em cerca de 30% os gastos dos sistemas de ensino. A conseqüência mais drástica, porém, recai sobre os próprios alunos com distorção idade/série, pois já se comprovou que essa situação afeta a sua auto-estima e prejudica o seu rendimento, resultando freqüentemente no abandono definitivo da escola[10].

A identificação das causas – repetência e abandono – e o reconhecimento das conseqüências drásticas da distorção idade/série – aumento dos custos, queda dos níveis de desempenho e fracasso escolar – estão levando os sistemas de ensino a criarem programas de aceleração da aprendizagem e a promoverem outras iniciativas com vistas à correção do fluxo escolar. A distorção idade/série, que era de 66% em 1994, caiu para 46,7% em 1998. Apesar da redução, são cerca de 16,7 milhões de alunos – de um total de 35,8 milhões matriculados neste nível de ensino – que apresentam no mínimo um ano de atraso no seu percurso escolar. A queda da taxa de distorção idade/série foi mais pronunciada nas quatro séries iniciais, tendência que certamente está associada à implantação do ciclo básico, eliminando dessa forma o problema da reprovação. Esta política ainda não produziu os mesmos efeitos sobre as séries finais, que continuam exibindo taxas históricas de distorção mais elevadas, especialmente a 5ª série (54,3%).

Portanto, em que pese alguns avanços mais recentes, o quadro geral exige ainda esforços redobrados dos sistemas de ensino para combater as causas da distorção idade/série e, simultaneamente, criar oportunidade de aceleração de estudos para o enorme contingente de alunos que se encontra defasado no seu percurso escolar. Do ponto de vista regional, evidencia-se mais uma vez a situação das Regiões Nordeste e Norte, que apresentam taxas bem acima da média nacional, de 64,2% e 61,3%, respectivamente. Em contraste, nas Regiões Sul e Sudeste as taxas são muito mais baixas, de 25,8% e de 34,2,%, respectivamente. A Região Centro-Oeste, com taxa de distorção de 45,5%, está bem próxima da média nacional.

Com as classes de aceleração de aprendizagem, há uma tendência de declínio das taxas de distorção idade/série, indicando, de um lado, os resultados positivos dos programas que vêm sendo executados e, de outro, o efeito da melhoria dos principais indicadores de rendimento do ensino fundamental[11] . A taxa de aprovação subiu de 70,6%, em 1995, para 77,5%, em 1997. Neste mesmo período, a taxa de reprovação caiu de 15,7% para 11,4% e a taxa de abandono recuou de 13,6% para 11,1%.

Esta evolução positiva das taxas de rendimento – sustentada pela queda sistemática das taxas de reprovação e abandono e pelo crescimento da taxa de aprovação – tem resultado num acréscimo sistemático do número de concluintes do ensino fundamental. O aumento acumulado nos últimos quatro anos foi de 34,4%, enquanto a matrícula cresceu apenas 12,2% no mesmo período. Em 1997, o número de concluintes ultrapassou, pela primeira vez, a casa de dois milhões. Esta tendência, que deverá manter-se nos próximos anos, já vem pressionando fortemente o crescimento das matrículas do ensino médio. Basta notar que, no período de 1989 a 1998, o número de alunos atendidos por este nível de ensino dobrou, passando de 3,5 milhões para cerca de 7 milhões. O número de concluintes também duplicou, passando de 658 mil, em 1990, para 1,3 milhão, em 1997.

---

[10] Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Avaliação dos Concluintes do Ensino Médio (ACEM) demonstraram que o nível de desempenho dos alunos cai à medida que aumenta a distorção idade/série.

[11] De acordo com o Censo Escolar de 1998, as matrículas em programas de correção de fluxo – as chamadas "classes de aceleração" – abrangem 1,2 milhão de alunos de 1ª a 8ª série em todo o País.

Ensino Fundamental - Taxa de Distorção Série/Idade - Brasil e Regiões 1991-1998

Região/Ano	Séries (%)							
	Total	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série	5ª Série	6ª Série	7ª Série
Brasil								
1991	**64,1**	**59,5**	**62,6**	**63,3**	**62,7**	**70,2**	**68,6**	**67,4**
1996(1)	**47,0**	**40,0**	**44,1**	**46,4**	**46,6**	**55,6**	**53,2**	**49,2**
1998(1)	**46,6**	**38,2**	**43,9**	**44,5**	**45,7**	**54,3**	**52,5**	**52,0**
Norte								
1991	79,0	72,5	81,0	81,6	81,4	84,3	83,1	81,8
1996(1)	62,3	54,7	63,1	65,0	64,9	69,1	67,5	60,7
1998(1)	61,3	51,2	62,3	64,5	64,9	69,7	67,4	65,7
Nordeste								
1991	80,6	75,7	82,9	82,6	81,6	84,5	82,9	82,6
1996(1)	65,7	58,4	66,9	68,0	67,3	72,8	70,2	67,1
1998(1)	64,1	54,1	65,0	67,7	66,2	72,2	69,2	70,2
Sudeste								
1991	54,7	39,6	49,0	53,8	54,1	64,5	63,5	61,6
1996(1)	34,8	16,7	26,5	32,1	34,4	47,4	46,1	42,9
1998(1)	34,2	14,7	22,6	25,6	34,3	43,9	45,5	45,4
Sul								
1991	43,8	33,3	38,1	40,0	44,3	52,5	53,0	52,6
1996(1)	27,2	12,8	20,0	23,8	26,7	38,2	38,1	34,7
1998(1)	25,8	10,5	17,6	21,4	24,0	35,8	33,1	32,2
Centro-Oeste								
1991	65,9	55,0	63,1	65,0	65,5	73,9	72,9	72,1
1996(1)	47,1	30,0	40,0	44,9	47,4	60,6	58,9	55,6
1998(1)	45,5	25,1	36,3	42,2	43,4	56,7	58,0	57,5

Fonte: MEC/INEP/SEEC
Nota:
(1) Deve-se considerar a idade recomendada para cada série/nível de ensino, ou seja, 7 anos para a 1ª série do ensino fundamental, 8 anos para a 2ª série e, assim, sucessivamente.

Ensino Fundamental - Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono
Brasil e Regiões - 1995-1997

Brasil/ Regiões	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**
Norte	58,9	62,9	66,2	17,9	19,0	16,7	23,2	18,1	17,1
Nordeste	60,3	63,6	68,1	18,9	17,6	15,5	20,7	18,8	16,4
Sudeste	79,7	82,5	87,5	13,0	10,1	6,6	7,1	7,4	5,9
Sul	76,7	77,7	82,2	15,2	14,9	11,5	8,1	7,4	6,3
Centro-Oeste	68,5	70,9	74,0	14,9	14,8	12,5	16,6	14,2	13,5

Fonte: MEC/INEEP/SEEC
Nota:
1 – O não-seriado não entra nos cálculos deste indicador.

A expansão acelerada do ensino médio na década de 90 repete com maior intensidade o mesmo fenômeno observado nas décadas de 70 e 80 no ensino fundamental. Mas as simetrias não se esgotam na velocidade do processo de crescimento da matrícula. A democratização do acesso à escola secundária tem sido igualmente acompanhada do rebaixamento da qualidade do ensino. Verifica-se ainda uma forte concentração da oferta de vagas na rede pública, que já responde por

80,9% da matrícula. A participação da rede privada na matrícula do ensino médio caiu de 46,5%, em 1980, para 19,1%, em 1998. Neste mesmo período, a matrícula nas escolas privadas também sofreu uma redução em termos absolutos, passando de 1,3 milhão para 1,2 milhão de alunos. Caberá, portanto, ao setor público sustentar o esforço para absorver o crescimento da demanda e assegurar a progressiva universalização do ensino médio, conforme determina a Constituição.

Contudo, o desafio não se limita à expansão do atendimento. Igualmente complexa e urgente é a reforma do ensino médio, cujos parâmetros já foram estabelecidos pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.493/96) e as diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Educação. Esta tarefa envolve a solução para a falta de professores qualificados nas disciplinas básicas – Química, Física, Matemática e Biologia –, a adequação das escolas que se encontram mal-equipadas e a gradual introdução da reforma curricular. Como resultado deste processo de reorganização do sistema, espera-se que a escola de nível médio se qualifique para cumprir o papel de formar cidadãos competentes para sua plena inserção social e no mundo do trabalho. Desde que este nível de ensino se tornou menos elitizado, vem recebendo uma clientela mais heterogênea, o que já repercute nos indicadores de desempenho.

Conforme já foi assinalado, o ensino médio também apresenta elevadas taxas de distorção idade/série, reproduzindo o mesmo quadro verificado no ensino fundamental. Isso ocorre porque a maioria dos alunos já ingressa na escola secundária com defasagem acumulada ao longo das oito séries da escolarização obrigatória. No entanto, a taxa de distorção idade/série vem declinando, tendo recuado de 71,5% em 1995 para 53,9%, em 1998. Esta tendência acompanha a melhoria dos indicadores de transição do ensino fundamental. O problema é mais acentuado nas Regiões Norte (73,2%) e Nordeste (69,5%), contrastando com as taxas exibidas pelas Regiões Sul (39,1%) e Sudeste (48,4%). As taxas de rendimento do ensino médio também tiveram uma evolução positiva nos últimos anos. A taxa de aprovação saltou de 68,2% em 1995 para 78,8%, em 1997. Neste mesmo período, a taxa de reprovação caiu de 10,1% para 7,5% e a taxa de abandono recuou de 21,6% para 13,7%.

Ensino Médio - Taxa de Distorção Série/Idade
Brasil e Regiões - 1996-1998

Brasil/ Regiões	Total Geral		1ª Série		2ª Série		3ª Série	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998
Brasil	**55,2**	**53,9**	**57,7**	**56,4**	**54,6**	**52,8**	**51,0**	**51,3**
Norte	74,8	73,2	77,2	75,6	73,2	71,9	71,8	70,0
Nordeste	69,6	69,5	72,6	72,3	68,8	68,4	64,7	66,0
Sudeste	50,0	48,4	52,2	49,7	49,8	48,0	46,3	47,1
Sul	41,4	39,1	43,3	41,6	41,4	36,6	37,6	36,2
Centro-Oeste	58,9	57,7	62,4	60,8	57,5	55,9	53,4	53,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Ensino Médio - Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono
Brasil e Regiões - 1995-1997

Brasil/ Regiões	Aprovação			Reprovação			Abandono		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Brasil	**67,7**	**73,2**	**78,8**	**10,3**	**9,7**	**7,5**	**22,0**	**17,1**	**14,0**
Norte	56,3	66,9	66,3	10,9	11,0	7,9	32,7	22,1	24,5
Nordeste	63,2	70,1	74,4	10,1	8,6	7,5	26,7	21,3	17,9
Sudeste	71,3	76,7	82,8	9,2	9,0	6,3	19,5	14,4	11,0
Sul	69,6	71,6	80,0	13,0	12,5	10,0	17,4	15,9	12,6
Centro-Oeste	64,2	67,2	73,7	12,2	11,2	10,1	23,6	21,6	17,0

Fonte: MEC/INEP/SEEC
Nota:
1 - O não-seriado não entra nos cálculos deste indicador.

2.3 Crescimento da Demanda no Ensino Superior

Os ganhos de eficiência do ensino fundamental e do ensino médio, embora permaneçam muito aquém dos níveis desejados, já começam a produzir reflexos positivos no sistema de ensino superior. O caráter seletivo e excludente da escola primária, responsável pelas altas taxas de repetência e evasão, representava o maior entrave à expansão dos níveis de ensino mais elevados. Portanto, à medida que as políticas educacionais estão se mostrando eficazes para promover tanto a universalização quanto a melhoria das taxas de transição do Ensino Fundamental, gera-se uma sinergia que dinamiza todos os demais níveis de ensino. Este efeito, obviamente, é de longo prazo, mas já se observa um aumento de produtividade do sistema educacional brasileiro que beneficia diretamente o Ensino Médio e o Ensino Superior.

Entre os indicadores que melhor sinalizam esta mudança, destaca-se a velocidade com que a matrícula destes níveis vem se expandindo. O movimento tem sido mais intenso no ensino médio, conforme já foi mencionado. No ensino superior, o ritmo de crescimento da matrícula acelerou-se nos últimos quatro anos, depois de um longo período de relativa estagnação. De fato, entre 1980 e 1993, registrou-se um incremento de 217 mil matrículas, o que representa um modesto aumento percentual de 15,78% em 14 anos. Em 1998, o número de alunos no ensino superior subiu para 2,1 milhões, contabilizando-se um aumento de 464 mil matrículas em relação a 1994, o que significa um crescimento de 27,9% nos últimos quatro anos. Com essa performance, depois do ensino médio, o superior foi o que mais cresceu em termos relativos neste período.

Esta tendência de expansão mais acelerada do ensino superior deverá se manter na próxima década, respondendo a uma demanda que também continuará aquecida. É importante notar que apesar de o crescimento da matrícula ter sido mais intenso nos últimos quatro anos, as vagas oferecidas no vestibular continuam aumentando de forma mais lenta do que o crescimento do número de concluintes do ensino médio. Com efeito, esta relação, que era de 1,2 concluinte por vaga em 1990, elevou-se para 2/1, em 1997. O descompasso deverá aumentar nos próximos anos, pois, conforme já foi visto, a matrícula do ensino médio tem registrado crescimento anual superior a 10% e o seu desempenho vem melhorando rapidamente.

Comparativamente a países com níveis de renda e estágio de desenvolvimento similares ou até mesmo a países mais atrasados, o Brasil ocupa uma posição muito desfavorável no que diz respeito à cobertura do ensino superior, apresentando uma taxa de escolarização bruta de 13%[12]. Esta taxa é três vezes menor do que a da Argentina (39%) e duas vezes inferior à do Chile (27%). Neste quesito, o Brasil também está em franca desvantagem em relação à Bolívia (23%). Outro parâmetro para comparações internacionais utilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é a taxa de escolarização líquida na faixa etária de 18 a 21 anos. No Brasil, esta taxa é de apenas 6,1%, de 22,4% na Argentina e de 11,3% no Uruguai, contra uma média de 23,2% para os países-membros da OCDE[13].

Evolução da Matrícula do Ensino Superior por Dependência Administrativa
Brasil 1980-1998

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
94/98 (%)	28,0	12,4	18,5	27,6	36,1

Fonte: INEP/MEC

[12] A Taxa de Escolarização Bruta, referida ao ensino superior, indica a relação entre o total de matrículas, independentemente da faixa etária dos alunos, e o total da população na faixa etária de 20 a 24 anos.

[13] *Education at a Glance, 1998.* Anuário publicado pela OCDE.

Constata-se, portanto, que a capacidade de atendimento do ensino superior brasileiro é bastante reduzida quando confrontada com a realidade de outros países. O tamanho do sistema também se tornou insuficiente para atender às necessidades do processo de desenvolvimento social e econômico do País. A nova dinâmica de expansão do ensino médio e a crescente seletividade do mercado de trabalho – que exige mão-de-obra de alta qualificação profissional – tendem a exercer uma pressão cada vez maior sobre o ensino superior, exigindo a ampliação de vagas, a diversificação dos cursos, a flexibilização dos currículos, a melhoria da qualidade do ensino e a parceria com o setor produtivo. Estes são os grandes desafios que o ensino superior deverá enfrentar para acompanhar as mudanças socioeconômicas e tecnológicas deste final do século XX.

Não obstante a todos os problemas apontados, o balanço da última década é positivo para a educação brasileira, registrando-se um salto de qualidade no ensino fundamental, com a melhoria do fluxo escolar, a queda das taxas de repetência e evasão, o aumento da taxa de aprovação e do número de concluintes. No ensino médio também se verifica um quadro promissor, destacando-se a rápida expansão da matrícula e a gradual melhoria dos indicadores de transição. O ensino superior, que enfrentou um período de estagnação nos anos 80, retomou o processo de crescimento, agora pressionado pelo aumento do número de concluintes do ensino médio.

Neste contexto, surge uma nova preocupação central no debate das políticas educacionais: a melhoria da qualidade e a busca da eqüidade. Saber o que e como os alunos estão aprendendo, quais as escolas que são mais efetivas e por que apresentam um desempenho melhor; discutir o novo perfil do professor e a matriz organizacional da escola; criar mecanismos que garantam a equalização das condições de oferta do ensino público e que promovam o sucesso escolar: estes são os novos temas que passaram a freqüentar a agenda das políticas educacionais nos anos 90.

3 O Novo Enfoque das Políticas Educacionais nos Anos 90

A década de 90 representa um novo marco no desenho das políticas educacionais no Brasil. Três fatores foram determinantes para induzir esta mudança no perfil de atuação do Poder Público na área educacional. Em primeiro lugar, alcançou-se um razoável grau de consenso no diagnóstico das causas da baixa efetividade dos sistemas de ensino. Em segundo lugar, evoluiu-se para uma grande convergência das ações desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo, sobretudo em relação ao ensino fundamental. Em terceiro lugar, a sociedade passou a dar maior valor à educação, mobilizando-se para reivindicar um ensino de melhor qualidade nas escolas públicas.

Com ritmos e ênfases diferenciados, respeitando as peculiaridades locais e regionais, é possível afirmar que o Brasil já ultrapassou a etapa de prioridade exclusiva à política de expansão do acesso à escola e, portanto, de investimento prioritário na rede física[14]. A busca da qualidade e a promoção de maior eqüidade do sistema passaram a ocupar lugar de destaque na nova agenda das políticas de educação básica.

Estas novas diretrizes incorporaram-se às principais políticas e programas implementados pelo governo federal a partir de 1995 e passaram também a orientar as iniciativas dos Estados e municípios na área educacional. Como eixo comum das ações dos três níveis de governo, observa-se uma forte ênfase na descentralização da gestão educacional, orientada para a promoção e o fortalecimento da autonomia da escola.

As recentes reformas institucionais no setor educacional – consolidadas por meio da Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996; da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 9.394/96) e da reorganização e redefinição das competências do Conselho Nacional de Educação (CNE) – reforçaram o papel do governo federal de coordenador das políticas nacionais, ao mesmo tempo que redefiniram as responsabilidades dos Estados e municípios na oferta dos serviços educacionais[15]. Além disso, foram criados mecanismos que incentivam a parceria e a articulação das três esferas do

---

[14] Ressalta-se, porém, que o problema da rede física está longe de ser satisfatoriamente equacionado, pois a precariedade das instalações e das condições de infra-estrutura da grande maioria das escolas públicas do País é uma realidade que não pode ser ignorada no estabelecimento de políticas para a melhoria da qualidade do ensino. Cf. *Caracterização física das escolas.* Brasília : Inep, 1999.

[15] De acordo com a nova redação dada pela Emenda Constitucional n.º 14 ao Art. 211 da Constituição Federal, os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Determinou, ainda, que os Estados e municípios deverão estabelecer formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório. A União, por sua vez, foi incumbida de exercer, em matéria educacional, "função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios".

Poder Público em torno de uma meta comum: a melhoria da qualidade da aprendizagem e a busca da escola efetiva.

A liderança do governo federal no campo das políticas de promoção da eqüidade e da qualidade do sistema educacional somente foi assumida com maior desenvoltura na década de 90, consolidando-se nos últimos quatro anos. Ao mesmo tempo, a emergência dos Estados e municípios como atores importantes no processo de formulação e implementação das políticas nacionais de educação básica – fenômeno que se insere na dinâmica da redemocratização do País – contribuiu para que o próprio MEC assumisse um novo papel, concentrando-se na articulação e no monitoramento destas políticas[16].

Este novo modo de atuação incorporou ainda uma forte ênfase no desenvolvimento de sistemas nacionais de avaliação e de indicadores educacionais, abrangendo todos os níveis de ensino. Dessa forma, o governo federal deixou de ser um executor direto de ações – especialmente na área da educação básica – e adotou a descentralização dos seus programas e a cooperação com os Estados e os municípios como principais estratégias de intervenção no sistema educacional.

Os sistemas estaduais e municipais de ensino, por seu turno, passaram a promover inovações pedagógicas, incorporando às suas prioridades o desenvolvimento da gestão e a implementação de instrumentos de avaliação. Na área da gestão, entre os principais avanços destaca-se a introdução de novos processos de escolha de diretores, combinando os mecanismos eletivos com critérios de seleção baseados na qualificação e na competência profissional dos candidatos, o que contribuiu para o fortalecimento da autonomia administrativa e pedagógica da escola. Esta prática também incentivou o planejamento e a participação dos pais e professores na gestão escolar, fortalecendo o vínculo entre a escola e a comunidade. Com isso, a escola passou a assumir maior responsabilidade pelos resultados obtidos.

Na área da avaliação, observa-se uma importante mudança cultural entre os dirigentes e gestores dos sistemas de ensino, que passaram a reconhecer os processos avaliativos externos das escolas como ferramenta indispensável para o monitoramento das políticas. Esta nova postura levou tanto ao engajamento das redes estaduais e municipais de ensino na implementação dos projetos de avaliação de âmbito nacional, especialmente do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), quanto no esforço que muitos sistemas de ensino empreenderam para criar sistemas próprios de avaliação[17]. A ênfase na gestão e na avaliação aparece como componente central das reformas implementadas por sistemas estaduais e municipais de ensino que se mostraram mais bem-sucedidas na década de 90.

3.1 Principais Políticas do Governo Federal no Período de 1995-1998

Ao reconhecer o papel dos Estados e municípios na oferta da educação básica, o governo federal orientou as políticas nacionais para a promoção da melhoria da qualidade e da eqüidade, destacando-se, a partir de 1995, as seguintes iniciativas:

3.1.1 Políticas de Descentralização, Promoção de Eqüidade e Fortalecimento da Escola Pública

- a criação e implantação do Fundef, que estabelece maior eqüidade na distribuição dos recursos da educação – garantindo, assim, condições efetivas para a recuperação dos salários dos professores e para o resgate do prestígio social da carreira – e assegura um investimento

[16] O Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), fórum que articula as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), têm sido importantes interlocutores do governo federal na promoção das políticas nacionais de educação básica.

[17] Alguns Estados estão mais adiantados no desenvolvimento de ferramentas de avaliação para monitorar o desempenho do seu sistema de ensino e subsidiar as suas políticas educacionais. É o caso de São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

mínimo anual por aluno, fixado em R$ 315,00 para 1999, a ser complementado pela União nos Estados em que este valor *per capita* não for alcançado[18];

- o Programa Dinheiro na Escola, obedecendo à política de descentralização e promovendo o repasse automático de recursos da quota federal do Salário-Educação para escolas públicas, o que garante maior eficiência na sua aplicação, além de fortalecer a autonomia financeira da escola e incentivar a organização e participação da comunidade na construção do projeto pedagógico e na gestão escolar[19];
- a ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assegurando a regularidade dos repasses para os Estados e municípios e maior transparência na prestação de contas da aplicação dos recursos;
- o financiamento de ações focalizadas nas regiões mais pobres do País e com maiores carências na área educacional, no âmbito do Projeto Nordeste e do Fundescola, apoiando o desenvolvimento do ensino fundamental[20], e do Programa Alfabetização Solidária, que atende aos municípios com maiores taxas de analfabetismo, oferecendo oportunidade de escolarização a jovens e adultos;
- o desenvolvimento de um moderno e eficiente sistema de informações educacionais, abrangendo todos os níveis de ensino, que gera indicadores quantitativos e qualitativos para subsidiar as ações do Poder Público nas diferentes instâncias da gestão educacional[21].

3.1.2 Políticas para a Melhoria da Qualidade da Educação Básica

- o aperfeiçoamento metodológico e a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que oferece referências qualitativas sobre a efetividade das redes de ensino fundamental e médio – medida em função do rendimento dos alunos – e que identifica um conjunto de fatores que incide no processo da aprendizagem, subsidiando assim as políticas de melhoria da qualidade do ensino;
- a avaliação pedagógica qualitativa dos livros didáticos e a elaboração e distribuição do "Guia de Avaliação do Livro Didático", que orienta a escolha do professor, enfrentando questões graves como a reprodução de erros conceituais e de enfoques discriminatórios e preconceituosos;
- a discussão, formulação e divulgação de referenciais e metas de qualidade por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o ensino fundamental; da Proposta Curricular

---

[18] A Emenda Constitucional n° 14, que instituiu este fundo, determina que os Estados e municípios devem aplicar no ensino fundamental pelos próximos dez anos, no mínimo, 60% dos recursos vinculados à educação. Ou seja, devem ser destinados ao ensino obrigatório 15% de todas as receitas estaduais e municipais, inclusive as provenientes de transferências intergovernamentais. O Fundef é constituído, no âmbito de cada unidade da Federação, por 15% dos recursos: do Fundo de Participação dos Estados (FPE); do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida aos Estados e ao Distrito Federal; da parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos municípios; compensação financeira paga pela União aos Estados e aos municípios pela desoneração das exportações – Lei Complementar nº 87, de 1996. Estes recursos são divididos entre o Estado e os seus municípios, de acordo com o número de matrículas nas respectivas redes de ensino fundamental. Do que couber a cada um, 60% pelo menos devem ser destinados ao pagamento dos professores que estão em sala de aula.

[19] Implantado em 1995, este programa repassou mais de R$ 1 bilhão para cerca de 137 mil escolas nestes quatro anos, beneficiando em média 29 milhões de alunos por ano. O dinheiro pode ser aplicado nas seguintes ações: manutenção, conservação e pequenos reparos na unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais de educação e aquisição de material didático-pedagógico.

[20] Estes dois programas são parcialmente financiados pelo Banco Mundial (BIRD). O Projeto de Educação Básica para o Nordeste, que será concluído neste ano, investiu nos últimos seis anos cerca de R$ 800 milhões nos nove Estados da região. O Fundo de Fortalecimento da Escola, que começou a ser implementado em 1998, prevê a aplicação de US$ 1,3 bilhão nos próximos seis anos. Na primeira etapa, serão atendidas as Regiões Norte e Centro-Oeste. A partir de 1999, o programa será estendido à Região Nordeste.

[21] Este esforço foi consolidado com a reestruturação do Inep, em 1995. Com a mudança, efetivada por meio da Lei n.º 2.448, de 14 de março de 1997, o Inep foi fortalecido e recebeu novas atribuições, voltadas para a realização dos censos educacionais e a implementação dos sistemas nacionais de avaliação. As informações produzidas por estes levantamentos são amplamente disseminadas, tanto por meio das publicações tradicionais quanto dos novos meios eletrônicos, especialmente na página que o Inep mantém na Internet (www.inep.gov.br).

para a Educação de Jovens e Adultos; do Referencial Curricular para a Educação Infantil e para a Educação Indígena, levando aos sistemas de ensino e às escolas subsídios que estimulam a renovação e atualização dos currículos;

- a construção e divulgação de Referenciais para a Formação de Professores, com enfoque na formação de professores da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, orientando o debate sobre o novo perfil profissional exigido pela LDB e oferecendo subsídio para a tomada de decisões políticas dos gestores de sistemas de ensino e das instituições formadoras;
- o Programa de Aceleração de Aprendizagem, que estimula e apóia os esforços dos sistemas de ensino para promover a correção do fluxo, enfrentando assim um dos principais entraves à melhoria da qualidade da educação que é a incidência de elevadas taxas de distorção idade/série, cujas maiores causas são a repetência e a evasão;
- o Programa TV Escola, que possibilita aos professores das escolas públicas de ensino fundamental atualização e capacitação em serviço, além de divulgar vídeos que podem ser utilizados no suporte para as atividades em sala de aula;
- o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), que tem como meta permitir às escolas públicas o acesso às novas tecnologias e que incentiva programas de capacitação de professores, através de uma rede de Núcleos de Tecnologias Educacionais (NTEs), executado em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação;
- o desencadeamento da reforma da Educação Profissional que, ao estabelecer a sua desvinculação do ensino médio, criou condições para a expansão da oferta, a flexibilização dos currículos e a diversificação dos cursos de forma a adequá-los às novas demandas do mercado de trabalho;
- o desenho e a aprovação da reforma do ensino médio, definindo diretrizes curriculares consentâneas com as novas exigências da sociedade da informação e do mundo do trabalho e estabelecendo os requisitos necessários para que esse nível de ensino possa se expandir com qualidade e cumprir o papel de terminalidade da educação básica que lhe é atribuído pela nova LDB;
- a implantação do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), com o objetivo de avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, aferindo o desenvolvimento das competências fundamentais ao exercício da cidadania e oferecendo uma referência para orientar suas escolhas futuras, tanto em relação ao mercado de trabalho quanto em relação à continuidade dos estudos;
- o esforço permanente de mobilização social e de construção de parcerias estratégicas, realizado por meio do programa “Acorda, Brasil! Está na hora da Escola!”, da campanha “Toda Criança na Escola” e de outras propostas mobilizadoras que contribuíram para acelerar as mudanças.

3.1.3 Políticas de Expansão e Melhoria do Ensino Superior

- a reorganização do sistema de ensino superior (Decreto nº 2.306/97), baseada nos princípios estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assegurando, entre outras, as seguintes mudanças: diversificação institucional, criando as novas modalidades jurídicas dos Centros Universitários e das Faculdades Integradas; estímulo à expansão de vagas, conferindo maior liberdade para a criação de novos cursos por instituições não-universitárias que se destaquem pela qualidade do ensino medida em avaliações periódicas; garantia do direito dos alunos de se informarem sobre as condições e o desempenho das instituições, tornando obrigatório a publicação anual de catálogo geral sobre os cursos oferecidos, perfil do corpo docente e infra-estrutura disponível (laboratórios, bibliotecas, etc.);
- a consolidação do sistema de avaliação do ensino superior – mediante implantação do Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como Provão, e do fortalecimento das comissões de especialistas da Secretaria de Educação Superior para verificação das condições de oferta – estabelecendo mecanismos transparentes para avaliar o ensino de graduação em todo o País e fornecendo novos parâmetros para o recredenciamento de instituições e o reconhecimento de cursos;
- a elaboração das novas Diretrizes Gerais dos Currículos de Graduação – mediante um amplo processo de debates iniciado no primeiro semestre de 1998, no qual foram envolvidas as

instituições de ensino superior, entidades acadêmicas e organizações profissionais[22] – orientada aos seguintes objetivos: expansão e melhoria na oferta de cursos; ampliação e integração entre as várias áreas do conhecimento; flexibilização curricular; combate à evasão escolar e ampliação do espaço de decisão do aluno na definição do seu currículo acadêmico;

- criação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) – a qual significou reajustes entre 20% e 50%, baseados na titulação, dedicação à docência, produção acadêmica e desempenho docente – benefício estendido a todos os professores das instituições federais de ensino superior (IFES), estimulando a melhoria do ensino de graduação e a valorização dos princípios da dedicação e do mérito acadêmicos;
- incentivo à titulação docente, mediante continuidade dos programas normais de apoio à qualificação do magistério para o ensino superior (Demanda Social, PICDT e Bolsa no Exterior), ampliação do programa de bolsas da Capes[23] e adoção de política para o preenchimento de cargos nas IFES abertos pela aposentadoria precoce de professores, com a autorização para realização de 8.871 concursos no período de janeiro a abril de 1998, permitindo assim uma renovação de 21% sobre o total de professores efetivos e um aumento da proporção de doutores de 22% para 29% no quadro de docentes dessas instituições, mantendo-se inalterada a proporção de mestres e reduzindo-se a participação de especialistas (22% para 18%) e de graduados (18% para 15%);
- retomada dos investimentos na recuperação e melhoria da infra-estrutura das IFES, viabilizando a atualização do acervo de livros para bibliotecas de graduação, implantação de redes de informação e aquisição de equipamentos para laboratórios de graduação e hospitais universitários;
- definição dos critérios para o processo de escolha dos dirigentes universitários e a composição dos órgãos colegiados (Lei nº 9.192/95), tornando-o mais transparente e democrático, fortalecendo o papel do corpo docente na condução dos destinos da universidade pública, reservando à categoria peso não inferior a 70% em qualquer das etapas de elaboração das listas;
- reformulação do sistema de avaliação da pós-graduação, estimulando a sua melhoria e expansão, com resultados bastante expressivos tanto em relação ao número de cursos – que aumentou de 1.713 para 2.014, no período de 1994 a 1997 – quanto do número de conclusões anuais – com um crescimento do número de titulados de 7.627 mestres e 2.081 doutores, em 1994, para 11.920 mestres e 3.620 doutores, em 1997[24].

Inclui-se, ainda, na agenda das políticas de ensino superior, como uma das principais prioridades, a definição do marco legal que permitirá implementar a plena autonomia, englobando os aspectos administrativos e financeiros, das universidades federais. A busca de consenso neste debate, que envolve questões muito complexas, é crucial para que seja eliminado um dos maiores entraves ao desenvolvimento do sistema universitário público. Como contrapartida à autonomia, deverão ser criados mecanismos que permitam à sociedade exigir maior eficiência, transparência e responsabilidade social das IFES. A liberação das amarras que engessam a gestão orçamentária e de pessoal no setor público é indispensável para que as universidades públicas ampliem a oferta de vagas, eliminando capacidade ociosa e melhorando as relações aluno/professor e aluno/funcionário, até atingirem os padrões dos melhores sistemas internacionais, sem que isso acarrete perda de qualidade.

As diretrizes do MEC para o ensino superior, nos próximos quatro anos[25], indicam como iniciativas mais urgentes, a curto e a médio prazo, a adoção das seguintes medidas: implementar o novo processo

---

[22] Foram recebidas mais de 800 sugestões que estão sendo analisadas e incorporadas à proposta que deverá ser encaminhada pelo MEC ao Conselho Nacional de Educação.

[23] O número de bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado, concedidas pela Capes, cresceu de 16.902, em 1994, para 19.764, em 1997; no mesmo período, o número de bolsas no exterior cresceu de 1.535 para 1.996.

[24] A disposição da Capes de vincular a concessão de bolsas ao resultado dos cursos, medido em termos da titulação de mestres e doutores, teve impacto direto no crescimento do número de egressos registrado neste período.

[25] *Avança, Brasil* : proposta de governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília : [s.n.], 1998. p. 125-130.

de recredenciamento das instituições de ensino, com base nos resultados das avaliações e no sistema de indicadores de qualidade montado a partir dos dados atualizados anualmente pelo Censo do Ensino Superior; implantar a nova estrutura curricular, estimulando a flexibilização dos currículos e a diversificação da oferta, inclusive com a criação dos cursos seqüenciais previstos na LDB; reorganizar e ampliar o programa do crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas, combinando critérios de renda e desempenho escolar, a fim de beneficiar 15% dos alunos das instituições de ensino superior; estimular cursos a distância e o uso de tecnologias de ensino para ampliar as oportunidades de ensino superior, sem prejuízo da qualidade do aprendizado.

3.2 O Impacto Redistributivo do Fundef

A principal reforma educacional promovida pelo Brasil na década de 90 é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e implantado em 1º de janeiro de 1998. Esta política merece, pela sua importância, ser destacada como paradigma do novo enfoque das políticas públicas de educação, pois incide sobre três variáveis cruciais para a melhoria deste nível de ensino:

- vincula a descentralização do Ensino Fundamental e a divisão de encargos entre Estados e municípios à redistribuição dos recursos com base no número de alunos atendidos pelas respectivas redes de ensino;
- garante um valor mínimo por aluno como mecanismo para reduzir os desníveis regionais e intra-estaduais, propiciando maior eqüidade na distribuição dos recursos públicos vinculados ao desenvolvimento do ensino fundamental;
- estabelece a destinação de, no mínimo, 60% dos recursos para o pagamento de salário dos professores em efetivo exercício, incentiva a adoção de planos de carreira e estimula investimentos na capacitação do magistério.

Até a criação do Fundef, não havia qualquer correspondência entre a partilha das receitas tributárias entre Estados e municípios e a divisão de encargos educacionais, especialmente na oferta do ensino fundamental obrigatório. Portanto, não havia incentivo ao "regime de colaboração" preconizado pela Constituição e fortalecido pela LDB. Isso acarretava duas graves conseqüências: de um lado, favorecia a inobservância da obrigatoriedade constitucional de "aplicar 25%, no mínimo, das receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino"[26]; por outro lado, estabelecia acentuadas disparidades entre as redes estaduais e municipais de ensino, afrontando o princípio da eqüidade na prestação de um serviço básico à população.

Na prática, observavam-se situações de municípios ricos com poucos alunos em sua rede, pois as escolas estaduais supriam o atendimento e, no outro extremo, municípios pobres com muitos alunos e recursos insuficientes para garantir a oferta do ensino obrigatório com mínimas condições de qualidade. O Fundef ataca uma das principais raízes da ineqüidade do sistema educacional brasileiro, que é a má distribuição dos recursos. Esta distorção contribuía para cristalizar as desigualdades regionais e os contrastes entre as redes públicas de ensino fundamental, estaduais e municipais – responsáveis pelo atendimento de 32,4 milhões de alunos, de acordo com o Censo Escolar de 1998.

Em seu primeiro ano de funcionamento, o Fundef redistribuiu um expressivo volume de R$ 13,3 bilhões[27]. Os Estados, que se encarregaram em 1998 por 59,3% das matrículas do ensino

[26] Art. 212 da Constituição Federal.

[27] Os recursos que compõem o Fundef, de acordo com o que estabelece a Emenda Constitucional nº 14, são provenientes de 15% das seguintes fontes: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); e ressarcimento aos Estados pela Desoneração de Exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Também fizeram parte do montante redistribuído pelo Fundef em 1998 os recursos repassados pela União – que totalizaram R$ 524,2 milhões – referentes à complementação aos Estados que não alcançaram o valor mínimo por aluno/ano de R$ 315,00 – Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

fundamental público, ficaram com R$ 8,2 bilhões destes recursos (61,6%), enquanto os municípios, que atenderam 40,7% dos alunos, receberam R$ 5,1 bilhões (38,4%). De acordo com as estimativas para 1999, a participação dos municípios na divisão do bolo de recursos do Fundo deve aumentar para 43%, refletindo o acelerado processo de municipalização do ensino fundamental. Nota-se, portanto, que o Fundef assegurou uma repartição bastante equilibrada dos recursos entre os Estados e municípios, corrigindo as distorções existentes.

As redes municipais foram as principais beneficiárias, recebendo um significativo incremento de recursos, o que possibilitou expressiva melhoria dos valores por aluno/ano em relação à situação anterior. Dos 5.506 municípios brasileiros, 2.703 obtiveram recursos adicionais, que totalizaram cerca de R$ 2 bilhões. Este conjunto de municípios é responsável pelo atendimento de 10,9 milhões de alunos. É importante observar que dentro do universo dos municípios brasileiros, havia 2.159 (39%) que não dispunham de recursos suficientes para aplicar no ensino fundamental o valor por aluno/ano de R$ 315,00, fixado como piso nacional pela legislação do Fundef. Numa situação de penúria ainda maior, encontravam-se 921 municípios cujo valor *per capita* se situava abaixo de R$ 150,00 por aluno/ano. Com os recursos injetados pelo Fundef nas redes de ensino destes 2.159 municípios, o valor por aluno/ano registrou um aumento médio de 129%.

Efeitos Financeiros do Fundef nos Municípios com Valor por Aluno/Ano Inferior a R$ 315,00 – 1998

Valor por Aluno/Ano R$ 1,00 (*)	Municípios		Alunos/97		Valor por Aluno/Ano (R$)		Receita Adicional Bruta (R$ milhões)	Variação	
	Nº	%	Nº	%	Antes do Fundef (A)	Com o Fundef (B)		do valor p/aluno (B-A)	% (B/A)
Até 100	308	5,6	1.740.209	14,0	77,84	324,91	429,9	247,07	317
>100<=150	613	11,1	2.192.551	17,6	124,25	335,46	463,1	211,21	170
>150<=200	474	8,6	2.006.045	16,1	178,44	437,09	518,8	258,64	145
>200<=250	370	6,7	1.193.002	9,7	225,78	389,31	195,1	163,54	72
>250<=315 (**)	394	7,1	1.125.758	9,0	281,36	405,74	140,0	124,38	44
Subtotal	**2.159**	**39,2**	**8.257.565**	**66,4**	**163,72**	**375,29**	**1.746,9**	**211,57**	**129**
Outros Munic.	**3.347**	**60,8**	**4.178.963**	**33,6**					
Total Geral	**5.506**	**100,0**	**12.436.528**	**100,0**					

Fontes: Recursos: Elaboração MEC/SEADE; Municípios: IBGE, Alunos: Censo Escolar.
(*) Calculado, para cada município, pela divisão do valor da contribuição ao Fundef (15% do FPM, FPE, ICMS, IPIexp, e LC 87/96), pelo nº total de alunos do ensino fundamental (valor anterior aos efeitos do Fundef).
(**) O valor mínimo nacional por aluno/ano em 1998 é de R$ 315,00.

O impacto redistributivo do Fundo foi mais efetivo nos municípios das Regiões Nordeste e Norte, onde se concentravam as maiores carências na área educacional. Verificou-se também um significativo aporte de recursos em favor do conjunto dos municípios de oito regiões metropolitanas do País, excluídas as capitais de Estado, nas quais prevalece o atendimento oferecido pelas respectivas redes estaduais[28]. Portanto, esta reforma trouxe maiores benefícios para as áreas mais pobres do País, que apresentam maior número de crianças fora da escola e exibem os piores indicadores de qualidade no Ensino Fundamental.

A melhoria no perfil da distribuição dos recursos proporcionada pelo Fundef também se traduziu em aumentos salariais para o magistério, como decorrência direta da obrigatoriedade imposta aos Estados e municípios de destinar pelo menos 60% dos recursos a esta finalidade. De acordo com

[28] O Fundef proporcionou ganhos financeiros para as redes municipais de ensino das regiões metropolitanas de Fortaleza (CE), Belém (PA), Vitória (ES), Recife (PE), Curitiba (PR), Rio de Janeiro (RJ), Natal (RN) e Porto Alegre (RS). Nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e São Paulo, o impacto do Fundo foi atenuado pela predominância da oferta de matrícula nas respectivas redes estaduais, verificando-se transferência de recursos dos municípios para o governo do Estado.

uma pesquisa realizada pelo MEC, a remuneração média do magistério público aumentou 12,9%, na média nacional, entre dezembro/97 e agosto/98, considerando-se as redes estaduais e municipais de ensino e todos os níveis de formação e todas as jornadas de trabalho. Quando se desdobra os dados por dependência administrativa, verifica-se que os ganhos salariais médios foram maiores nas redes municipais (18,4%) em comparação com as redes estaduais (7,7%). Do ponto de vista regional, o aumento médio mais expressivo foi registrado nas redes municipais do Nordeste (49,6%).

Outra importante mudança induzida pelo Fundef foi a melhoria do perfil do magistério do Ensino Fundamental público. Entre 1997 e 1998, o número de professores leigos, em suas distintas categorias, sofreu uma acentuada redução. De fato, ocorreu no último ano uma diminuição de 26% no número de professores com o 1º grau incompleto e de 38% para os professores com formação de nível médio, em magistério. Ao mesmo tempo, aumentou a participação dos professores com melhor nível de escolaridade – com 2º grau magistério e licenciatura plena. Esta tendência, que já vinha sendo registrada pelos últimos Censos Escolares, acelerou-se com a implantação do Fundef, constituindo-se um dos seus resultados mais expressivos.

Finalmente, merece registro o efeito positivo produzido pelo Fundo sobre a expansão da matrícula do Ensino Fundamental[29]. O critério de redistribuição dos recursos – baseado no número de alunos atendidos pelas redes municipais e estaduais – estimulou, por si só, o esforço dos sistemas de ensino para matricular todas as crianças em idade escolar. Com isso, registrou-se um crescimento de 6%, de 1997 para 1998, no total de matrículas do ensino fundamental público. Em termos absolutos, o número de alunos aumentou de 30,5 milhões, em 1997, para 32,4 milhões, em 1998. A matrícula cresceu de forma mais acentuada nas Regiões Nordeste (12,1%) e Norte (7,7%), que apresentavam os maiores déficits de cobertura no ensino obrigatório.

Outro fenômeno associado à dinâmica desencadeada pelo Fundef tem sido a acelerada municipalização do Ensino Fundamental. Entre 1997 e 1998, a matrícula das redes municipais deu um salto de 21,5%, passando de 12,4 milhões de alunos para 15,1 milhões. No mesmo período, a matrícula das redes estaduais sofreu uma redução de 4,6%, com um decréscimo no número de alunos de 18,1 milhões para 17,3 milhões. As maiores taxas de crescimento da matrícula nas redes municipais foram registradas nas Regiões Norte (40,2%) e Nordeste (22,1%). Este desempenho reflete tanto o processo de municipalização de escolas, mais acentuado nessas regiões, quanto o esforço de matricular novos alunos. Ao incentivar os municípios a assumirem maior compromisso com o ensino fundamental, já era esperado que o Fundef produziria uma retomada do processo de descentralização – que havia estagnado na década de 90, depois do forte impulso dos anos 80.

3.3 Novas Perspectivas para a Educação Básica

Em seu conjunto, os resultados alcançados pelo Fundef no seu primeiro ano de funcionamento sugerem que esta reforma alcançou seus principais objetivos. Do ponto de vista redistributivo, produziu-se uma evidente melhoria tanto em termos de assegurar maior eqüidade quanto de garantir maior transparência e eficiência na gestão dos recursos da educação[30]. Também houve reflexo positivo na elevação do nível salarial do magistério e no aumento de gastos em atividades de capacitação docente, transporte escolar, reforma e ampliação de escolas e aquisição de equipamentos e materiais didáticos. Constata-se, portanto, que o Fundef inaugurou uma nova etapa no processo de desenvolvimento do ensino fundamental, oferecendo respostas para alguns

[29] Este efeito foi potencializado pelo Programa "Toda Criança na Escola", lançado pelo MEC no segundo semestre de 1997, com o objetivo de articular os esforços das três esferas de governo e mobilizar a sociedade para garantir a universalização do atendimento escolar na faixa etária de 7 a 14 anos. Esta campanha teve seu apogeu na Semana Nacional da Matrícula, realizada no período de 7 a 14 de fevereiro de 1998 e que deixou um saldo aproximado de 700 mil matrículas.

[30] Os recursos do Fundef são movimentados em conta bancária exclusiva, o que favorece a fiscalização pelas câmaras e assembléias legislativas e pelos tribunais de contas. Além disso, a Lei nº 9.424/96 exige que seja instituído, em cada esfera de governo, um Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Pesquisa realizada pelo MEC, em agosto de 1998, indicou que 80,6% dos municípios já haviam criado e instalado este conselho.

dos seus principais dilemas. Com prazo de vigência de dez anos, os resultados iniciais desta reforma deverão ser ampliados e consolidados nos próximos anos, sinalizando assim perspectivas alentadoras para a educação básica.

Todas essas ações convergem para o mesmo objetivo estratégico: construir um sistema público de ensino democrático e com qualidade, capaz de dar suporte ao desenvolvimento sustentável do País no século XXI. Os avanços nesta direção foram bastante significativos na década de 90, desenhando um novo cenário para a educação brasileira, conforme evidenciam os indicadores apresentados e analisados na seção anterior. No entanto, é preciso que também se reconheça que a herança do passado ainda exerce um peso muito grande, sobretudo em face das demandas represadas pela omissão do Estado ao longo de várias décadas. Para que o Brasil supere o atraso acumulado e, simultaneamente, acerte o passo com a modernidade, exigem-se elevados investimentos públicos na educação básica e a continuidade das políticas em curso.

O saldo positivo das políticas nacionais de educação básica na última década deve-se principalmente ao nível de articulação alcançado entre o governo federal, os Estados e os municípios. Outro fator importante, que vem contribuindo para dar visibilidade às reformas, tem sido o crescente espaço ocupado pelos temas educacionais nos meios de comunicação, fomentando maior participação da sociedade no debate sobre as políticas públicas e o desempenho das instituições de ensino. A divulgação atualizada dos indicadores e resultados das avaliações nacionais contribuiu para chamar a atenção da mídia e prender o interesse da opinião pública[31]. No próximo item, discute-se o impacto das avaliações sobre os sistemas de ensino e a sua validade como mecanismo para induzir políticas de melhoria da qualidade da educação.

[31] O espaço dedicado pela imprensa à cobertura do tema Educação registrou um aumento de mais de 300% no primeiro semestre de 1998 em relação ao mesmo período do ano anterior, de acordo com a Pesquisa ANDI – Infância na Mídia. Com isso, pela primeira vez, o assunto atingiu a primeira posição entre os temas mais abordados desde que este acompanhamento começou a ser realizado, em junho de 1996. A pesquisa, realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), em parceria com o Instituto Ayrton Senna e o Unicef, abrangeu 51 jornais de todas as regiões do País e oito revistas de circulação nacional.

4 A Avaliação como Indutor da Melhoria da Qualidade do Ensino

Na década de 90, especialmente nos últimos quatro anos, a avaliação educacional assumiu um lugar de grande destaque na agenda das políticas públicas de educação no Brasil, acompanhando uma tendência que já vinha sendo seguida por diferentes países desde os anos 70. Hoje, existe sólido e elevado grau de consenso entre os gestores, educadores e especialistas sobre a relevância dos sistemas de avaliação para orientar as reformas educacionais e, sobretudo, para induzir políticas de melhoria da qualidade do ensino. Por essa razão, tem havido uma preocupação cada vez maior em aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento do desempenho dos sistemas de ensino, com foco centrado na aprendizagem dos alunos e nos diferentes fatores associados ao rendimento escolar.

A convergência em torno da importância estratégica de se investigar com maior profundidade os níveis de qualidade da educação, bem como das variáveis que incidem sobre os resultados do processo educativo, tem feito com que a avaliação educacional seja escolhida, por diferentes fóruns, como área prioritária de cooperação multilateral para o desenvolvimento educacional. Com o apoio de associações e organismos internacionais, têm prosperado diversos projetos que promovem estudos internacionais comparados, com o objetivo de gerar informações para apoiar as decisões governamentais em política educacional[32].

Esta cooperação tende a se alargar, no âmbito hemisférico, a partir da implementação do Plano de Ação em Educação aprovado pela última reunião dos chefes de Estados da Cúpula das Américas, realizada em Santiago, Chile (1998). Por sugestão do Brasil, incorporou-se ao documento proposta de desenvolvimento de um projeto interamericano de avaliação educacional, com o objetivo de promover e fortalecer os sistemas nacionais de avaliação, facilitando o intercâmbio de experiências e a geração de padrões que permitam comparar o desempenho dos alunos[33].

4.1 O Desenvolvimento de Sistemas Nacionais de Avaliação

Nos últimos quatro anos, o MEC deu grande ênfase à política de avaliação educacional, assumindo a responsabilidade atribuída pela LDB de “assegurar processo nacional de avaliação

[32] Em 1997, o Brasil participou do Primeiro Estudo Internacional Comparado realizado pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação, vinculado à Oficina Regional de Educação para América Latina e o Caribe (OREALC/Unesco). Este estudo, do qual participaram 13 países da região, teve como objetivo avaliar os níveis de aprendizagem em Linguagem e Matemática e os fatores associados, de alunos de 3ª e 4ª séries da escola primária. Outra iniciativa em andamento, da qual o Brasil participa, é o Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes (PISA), coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Este projeto, que envolve cerca de 30 países, tem como finalidade avaliar o desempenho de alunos de 15 anos de idade, produzindo indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais. Serão aplicadas três baterias de testes, a cada três anos, sendo a primeira no ano 2000.

[33] Os recentes acordos de cooperação bilateral na área educacional firmados pelo Brasil com os EUA e a Inglaterra também definem a avaliação como uma das áreas de maior interesse para o desenvolvimento de parcerias e de cooperação técnica.

do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino"[34]. Os avanços obtidos nesta área são dignos de nota, destacando-se os seguintes resultados: a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); a implantação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos (ENC); e, por fim, a reformulação do sistema de avaliação da pós-graduação.

O SAEB é uma avaliação em larga escala, por amostragem, aplicada em alunos da séries de final de ciclo do Ensino Fundamental (4ª e 8ª séries) e do Ensino Médio (3ª série). Além de medir o desempenho escolar, o SAEB também levanta informações sobre o perfil socioeconômico e cultural dos alunos, bem como sobre os seus hábitos de estudo. Outro conjunto importante de variáveis é produzido por meio da aplicação de questionário a professores (sobre o perfil e práticas pedagógicas) e a diretores (sobre o perfil e práticas de gestão escolar). Completam ainda essa abrangente pesquisa dados sobre equipamentos disponíveis e as características físicas e de conservação das escolas. Estas informações, que abarcam as principais dimensões do processo de ensino e aprendizagem, permitem contextualizar o desempenho alcançado pelos alunos e identificar fatores a ele associados.

O ENEM – iniciativa que completa os instrumentos de avaliação criados pelo MEC para induzir e orientar os esforços de melhoria da qualidade da educação nos diferentes níveis de ensino[35] – articula-se com nova proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução nº 15/98. Seu objetivo principal é avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica[36].

Trata-se, portanto, de uma proposta avançada, tanto no que se refere ao seu caráter transdisciplinar, quanto na sua ênfase no "perfil de saída" dos egressos do ensino médio, fortalecendo assim o caráter terminativo desse nível de ensino. Enquanto o SAEB tem como objetivo avaliar os sistemas de ensino, o ENEM oferece uma avaliação do desempenho individual, fornecendo parâmetros para o prosseguimento dos estudos ou para ingresso no mercado de trabalho. Por isso, o ENEM é voluntário e seu público-alvo são os concluintes e egressos do ensino médio.

Implantado em 1996, o Provão já avaliou dez cursos de graduação – Direito, Administração, Engenharia Civil, Engenharia Química, Engenharia Mecânica, Medicina Veterinária, Odontologia, Letras, Matemática e Jornalismo – e tem sustentado um debate intenso sobre as deficiências do ensino superior no País e estimulado as instituições a investirem na qualificação do corpo docente e na melhoria das instalações físicas, buscando assim elevar o padrão de qualidade dos cursos oferecidos. Este Exame é obrigatório, por lei, para todos os estudantes que estão concluindo os cursos de graduação avaliados a cada ano.

Apesar da visibilidade alcançada, o Provão não é o único instrumento de avaliação externa utilizado pelo MEC para avaliar os cursos e as instituições de educação superior – conforme determina a Lei nº 9.131/95. O sistema de avaliação da graduação abrange uma bateria complexa de indicadores, que inclui resultados das avaliações e dados coletados pelo Censo do Ensino Superior. Além disso, o MEC vem realizando, por meio das comissões de especialistas da Secretaria de Educação Superior (SESu), uma avaliação *in loco* das condições de oferta dos cursos de graduação[37].

---

[34] Cf. Art. 9º, inciso VI, da Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996.

[35] A primeira aplicação do ENEM aconteceu no dia 30 de agosto de 1998, em 184 municípios brasileiros, incluindo todas as capitais, com a participação de 115.221 candidatos.

[36] Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Exame Nacional do Ensino Médio* : documento básico. Brasília, 1998.

[37] Estas comissões de especialistas, por área, têm priorizado a visita aos cursos que não foram bem avaliados pelo Provão, justamente com o objetivo de identificar as deficiências que prejudicaram o rendimento médio dos alunos. As comissões analisam a qualificação do corpo docente, a organização didático-pedagógica e as instalações físicas. Já foram visitados 811 cursos. O resultado destas averiguações também será incorporado ao sistema de indicadores que passará a orientar o processo de recredenciamento das instituições e de autorização de cursos.

O sistema de avaliação da pós-graduação é o mais tradicional e consolidado entre os mecanismos desenvolvidos pelo MEC para avaliar os diferentes níveis de ensino. Essa prática avaliativa contribuiu em grande parte para que o Brasil lograsse criar um sistema de pós-graduação diversificado e reconhecido internacionalmente pelo padrão de qualidade alcançado. Apesar de respeitado, o modelo de avaliação da pós-graduação foi perdendo, com o passar do tempo, sua capacidade de discriminar os programas de acordo com a escala de classificação utilizada. Como uma proporção muito elevada dos cursos detinha conceitos A e B, já não era possível identificar quais os programas que realmente possuíam nível de excelência acadêmica comparável internacionalmente. Por isso, este sistema foi objeto de uma avaliação externa, realizada por especialistas internacionais, com a participação ativa da comunidade acadêmica brasileira. A partir deste diagnóstico, a Capes liderou um processo de reformulação do sistema de pós-graduação, implantando uma nova escala classificatória, apoiada em critérios mais rigorosos. Na prática, tratou-se de ajustar o sistema ao novo estágio de desenvolvimento da pós-graduação.

Embora sejam ainda bastante recentes, sobretudo quando comparados com a tradições de outros países nesta área, os sistemas nacionais de avaliação em desenvolvimento no Brasil são inovadores em vários aspectos, tanto metodológicos quanto institucionais. Representam, portanto, passos importantes para melhorar as informações disponíveis acerca da aprendizagem dos alunos nos diferentes níveis de ensino e, sobretudo, para introduzir uma cultura avaliativa nas diferentes instâncias educativas. A repercussão alcançada pelos resultados dessas avaliações na mídia contribuiu ainda para introduzir na agenda pública a preocupação com a melhoria da qualidade da educação.

Os sistemas de avaliação em larga escala, como o SAEB, ajudam a buscar respostas para algumas das principais indagações com que se deparam os tomadores de decisões em política educacional, permitindo identificar prioridades e alternativas para aumentar a eficácia das ações e otimizar os investimentos no setor. Neste sentido, estas pesquisas procuram avaliar o que os alunos efetivamente aprendem, indicar o que se deve esperar que os alunos aprendam em sua trajetória escolar à luz dos currículos propostos e identificar quais são os fatores escolares ou extra-escolares que favorecem ou limitam a aquisição das competências esperadas.

Observa-se, portanto, que os sistemas de avaliação podem cumprir um papel importante quando logram estabelecer uma estreita articulação com o esforço das redes de ensino para prover educação de qualidade. Entre as razões que justificam a importância que vem sendo dada à realização de estudos periódicos sobre a aprendizagem dos alunos e sobre os fatores associados que a condicionam, podem ser destacados[38]:

- a competitividade internacional no campo econômico e o impacto das mudanças tecnológicas na produção passaram a exigir que as pessoas alcancem melhores e mais elevados níveis de escolaridade;
- a qualidade da educação (considerando os seus elementos de eqüidade, eficiência e excelência) é uma meta perseguida pela maioria dos países e que pode ser permanentemente avaliada e monitorada com base em dados objetivos;
- a crescente autonomia e descentralização dos sistemas de ensino torna necessária a criação de sistemas nacionais de avaliação que permitam contrastar os resultados com um padrão mínimo de qualidade, orientando as políticas de correção das desigualdades regionais;
- a integração regional, no âmbito do Mercosul, e a globalização requerem maior homogeneidade educacional para assegurar uma inserção autônoma e competitiva do País;
- o crescimento dos gastos públicos em educação e a mobilização da sociedade para exigir maior *accountability* das instâncias administrativas e das escolas estabelecem a necessidade de que se tenha em conta outros indicadores educacionais além do rendimento escolar.

[38] Laboratório Latino-americano de Avaliação e Qualidade da Educação. *Estrutura, metodologia e implementação da investigação dos fatores associados no Primeiro Estudo Internacional Comparado.* Documento apresentado na 6ª Reunião de Coordenadores Nacionais – Havana, Cuba, 17 a 19 de março de 1999.

4.2 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)

Dentro deste contexto de desafios, o Brasil se propôs a desenvolver, na década de 1990, um sistema nacional de avaliação capaz de produzir informações sobre o desempenho da educação básica em todo o País, abrangendo as diferentes realidades dos sistemas estaduais e municipais de ensino. A partir desta proposta, surgiu o SAEB, cujo objetivo é avaliar a efetividade dos sistemas de ensino, com enfoque na qualidade, eficiência e eqüidade. Sua aplicação é feita em uma amostra nacional de alunos representativa do País e de cada uma das 27 unidades da Federação[39] . No primeiro ciclo do SAEB, em 1991, aderiram 23 Estados. Somente a partir de 1995, tornou-se de fato um sistema nacional, com a adesão de todos os Estados e todas as redes de ensino – estaduais, municipais e particular. A participação continua sendo voluntária, o que revela que os dirigentes dos sistemas de ensino reconheceram a importância desta ferramenta para monitorar as políticas educacionais.

Desde a sua criação, as características gerais do SAEB, tanto em termos de objetivos, quanto de estrutura e concepção, mantiveram-se constantes. No entanto, a partir de 1995, foram implementadas importantes mudanças metodológicas, sobretudo com o objetivo de estabelecer escalas de proficiência por disciplina, englobando as três séries avaliadas, o que permite ordenar o desempenho dos alunos em um *continuum*. Isso é possibilitado pela aplicação de itens comuns entre as séries e a transformação das escalas de cada disciplina para a obtenção de uma escala comum.

4.3 Principais Resultados e Tendências Apontadas pelo SAEB/97

Os resultados do SAEB/97, que confirmam tendências identificadas em pesquisas anteriores, apontam uma baixa efetividade do ensino e da aprendizagem nas três disciplinas avaliadas – Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Além disso, indicam que o descompasso entre o que é proposto pelos currículos e o desempenho real dos alunos se acentua a partir das séries finais do ensino fundamental e durante o ensino médio. Assim, constata-se que a educação básica no Brasil apresenta como principais características:

A. **Heterogeneidade dos sistemas de ensino** – a proficiência média dos alunos apresenta acentuados desníveis regionais, como também intra-estaduais; a heterogeneidade é grande dentro de cada Estado e no interior de um mesmo sistema de ensino, refletindo as profundas desigualdades existentes nas condições de oferta; também se observam grandes diferenças entre as médias de proficiência da zona urbana e as da zona rural, sempre inferiores em todo o País[40]; este quadro sugere que o sistema educacional atue como mecanismo que reforça as desigualdades, pois as regiões mais pobres apresentam desempenhos mais baixos, o que significa a oferta de oportunidades de aprendizagem menos efetivas do que aquelas proporcionadas aos alunos das regiões mais desenvolvidas, que apresentam desempenhos mais altos;

B. **Descompasso entre currículo proposto e desempenho dos alunos** – os resultados obtidos confirmam a pouca efetividade do currículo proposto ou indicado, revelando que o mesmo não está sendo aprendido de forma satisfatória, pois é pequeno o número de alunos que apresentam um desempenho próximo do que seria desejável em relação à proposta curricular; esse descompasso pode estar acontecendo devido às diferenças existentes entre o currículo proposto e o efetivamente ensinado, o que sugere que o currículo proposto ainda está ausente nas salas de aula;

C. **Distorção idade/série repercute negativamente no aproveitamento do aluno** – confirmando resultado de levantamentos anteriores, o SAEB/97 apontou uma acentuada queda da média de proficiência à medida que se amplia a diferença entre a idade do aluno e a considerada ideal para a série freqüentada, fenômeno que se repetiu em todas as séries e em todas as disciplinas avaliadas;

D. **Associação entre o desempenho dos alunos e o nível de escolaridade dos professores** – o SAEB/97 indica que o desempenho médio dos alunos é maior quando aumenta o nível de

---

[39] O SAEB/97 contou com a participação de 167.196 alunos distribuídos em 5.659 turmas de 1.933 escolas públicas e privadas. Também participaram da pesquisa 13.267 professores e 2.302 diretores. Em 1999, a amostra do SAEB deverá ser ampliada para cerca de 300 mil alunos, 20 mil professores e 6 mil diretores.

[40] A disparidade regional é tão acentuada que, na 4ª série do ensino fundamental, em Matemática e Língua Portuguesa, os alunos da zona rural da Região Sul superam a média alcançada pelos alunos da zona urbana da Região Norte.

escolaridade do professor; o mais surpreendente, porém, foi observar que a média da proficiência dos alunos que têm professores de nível superior, mas que não possuem cursos de Licenciatura, supera a média dos alunos cujos professores são licenciados, fenômeno constante em todas as séries e disciplinas avaliadas;

E. **Grau de escolarização dos pais influencia desempenho dos alunos** – nota-se uma tendência de crescimento das médias de proficiência dos alunos à medida que se eleva o grau de escolarização do pai e da mãe, em todas as séries e disciplinas, nas três redes de ensino; estes resultados refletem, em grande medida, a associação existente entre as condições socioeconômicas da família e a proficiência dos alunos.

A associação entre a escolaridade do professor e o desempenho dos alunos, apontada pelo SAEB, evidencia mais uma vez a importância das políticas de formação inicial e continuada do magistério para a melhoria dos resultados do processo de ensino-aprendizagem. É importante notar que o ganho no rendimento dos alunos se mantém ascendente à medida que se eleva o grau de escolaridade do professor, em todas as séries e disciplinas avaliadas, até o nível superior.

Outra relação relevante aparece quando o nível de escolaridade do professor é associado com o tempo de experiência no magistério e contrastado com o desempenho dos alunos. Observa-se, por exemplo, que os alunos cujos professores possuem nível universitário com mais de 10 anos de experiência e freqüentaram cursos de capacitação/aperfeiçoamento na área em 1997, tiveram os mais altos rendimentos, em todas as disciplinas, principalmente no Ensino Fundamental. Comparando o rendimento deste grupo com aqueles alunos cujos professores não possuem nível universitário, com até dez anos de experiência e que não realizaram cursos de capacitação/aperfeiçoamento em 1997, foram apresentados aumentos em proficiência em todas as disciplinas, principalmente em Língua Portuguesa, aumentos estes, que atingiram 22%, 24% e 18% nas 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, respectivamente.

Nota-se, portanto, que embora o nível de escolaridade do professor e a sua experiência no magistério influenciam positivamente o desempenho dos alunos, a formação continuada – por meio de cursos de capacitação e aperfeiçoamento – tem um peso importante.

Em relação ao perfil do aluno, confirmando resultados de outras pesquisas, a variável que parece exercer maior influência na proficiência média alcançada é a idade. Esta análise leva em conta como idade ideal para 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio 10, 14 e 17 anos, respectivamente. Observa-se que, à medida que se amplia a diferença entre a idade do aluno e idade ideal para série freqüentada, diminui o seu rendimento em Matemática e Língua Portuguesa e Ciências (Biologia, Física e Química para 3ª série do Ensino Médio). Dessa forma, verifica-se que a queda da média de proficiência aparece associada ao aumento da distorção idade-série em todas as disciplinas avaliadas.

Proficiência Média dos Alunos segundo a Escolaridade do Professor, por Série e Disciplina – Brasil, 1997

Escolaridade	4ª série			8ª série			3ª série				
	M	L	C	M	L	C	M	L	Q	F	B
Até Ensino Médio - Magist.	181	158	176	228	212	231	293	282	281	286	264
Ensino Médio - outros	187	165	177	235	242	239	303	263	295	295	283
Superior - Licenciatura	194	170	187	248	248	251	303	290	292	287	294
Superior - outros	208	180	195	254	260	255	313	308	321	306	301
Pós-Graduação	196	179	193	269	256	252	322	299	323	328	323

Fonte: MEC/INEP/DAEB

Legenda: M: Matemática; L: Língua Portuguesa; C: Ciências; Q: Química; F: Física; B: Biologia.

Proficiência Média dos Alunos segundo a Escolaridade do Professor, Tempo de Experiência no Magistério e Realização de Cursos na Área em 1997, por Série e Disciplina - Brasil, 1997

Escolaridade do Professor	Tempo de experiência no magistério	Cursos em 1997?	4ª série			8ª série			3ª série				
			M	L	C	M	L	C	M	L	Q	F	B
Inferior	≤10	Sim	180	153	174	237	222	245	309	276	297	284	276
a Nível		Não	173	149	172	224	210	235	285	251	292	272	285
Universitário	>10	Sim	188	171	181	248	241	230	312	299	302	352	-
		Não	177	152	175	239	231	223	321	264	270	312	301
	≤10	Sim	191	170	185	248	245	253	304	289	299	297	299
Nível		Não	181	167	186	243	246	248	299	293	292	306	290
Universitário	>10	Sim	203	181	194	257	260	258	313	296	295	308	322
		Não	193	159	185	254	249	245	309	297	320	316	296

Fonte: MEC/INEP/DAEB
Legenda: M: Matemática; L: Língua Portuguesa; S: Ciências; Q: Química; F: Física; B: Biologia.

A partir do SAEB/95, os resultados têm mostrado que alunos que cursam uma série com idade superior à considerada ideal têm maiores probabilidades de apresentar diminuição no seu desempenho. Algumas das hipóteses explicativas desse fenômeno dizem que o fato de os alunos cursarem uma série na idade adequada possibilita-lhes uma série de vantagens de ordem psicológica, emocional, física e pedagógica. Em relação ao aspecto pedagógico, ressaltam a utilização, pelos professores, de metodologias e materiais de ensino próprios à idade ideal e, portanto, inadequados para um alunado que apresenta elevadas taxas de distorção idade/série.

Este último aspecto merece ser profundamente discutido por aqueles que trabalham com a formação de professores e os que elaboram e produzem materiais de ensino. Parece ser do senso comum que a formação de professores, a produção e a seleção de materiais de ensino devam ser compatíveis e adequadas à realidade dos alunos, uma vez que o sistema educacional brasileiro apresenta uma das maiores taxas de distorção idade/série do mundo, conforme demonstrado anteriormente.

4.3.1 Resultados Comparados do SAEB/95 e SAEB/97

A análise comparada dos resultados do SAEB dos anos de 1995 e 1997 propicia, pela primeira vez no Brasil, a possibilidade de avaliar os progressos ocorridos em relação à aprendizagem dos alunos nos diferentes sistemas de ensino. Constatou-se, a exemplo da experiência internacional, que o intervalo de dois anos é muito pequeno para que apareçam diferenças significativas no desempenho dos alunos. Algumas tendências importantes, no entanto, foram verificadas.

Antes de examiná-las, porém, cabe fazer dois esclarecimentos metodológicos e uma ressalva. O procedimento utilizado para a construção da escala única – que possibilita esta comparação dos resultados do SAEB/95 e SAEB/97 – foi o de determinação conjunta dos parâmetros estatísticos de todos os itens de provas utilizados nesses dois ciclos, por meio de um processo denominado '*calibração*'. Isso permitiu obter uma escala única para as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, com os resultados dos dois anos[41].

O segundo aspecto que deve ser levado em conta é que, como o programa estatístico utilizado neste estudo é diferente daquele utilizado na análise dos resultados específicos do SAEB/97 – apresentados no item anterior – as médias de proficiência obtidas para os dois ciclos que estão sendo comparados (1995 e 1997), a seguir analisadas, têm valores absolutos diferentes dos resultados do SAEB/97. No entanto, os dois conjuntos de resultados apresentam comportamento extremamente semelhante, indicando que as tendências observadas nos dois casos foram as mesmas.

Convém ressalvar, por fim, que estas comparações exigem cautela, uma vez que foram implementadas algumas mudanças na definição da amostra da população de alunos no SAEB/97

[41] Os dados foram analisados com base na Teoria de Resposta ao Item por meio da utilização de *softwares* específicos. Nesse estudo a calibração foi feita através do *software* estatístico Bilog-MG (Zimowski, Muraki, Mislevy & Bock, 1996). É necessário, entretanto, ressaltar que, como a Teoria de Resposta ao Item envolve modelos probabilísticos de estimação, é usual acontecer pequenas variações nos resultados da calibração, que são atribuídas às diferenças de estimativas subjacentes ao modelo utilizado.

em relação ao SAEB/95. Em 1997, foram excluídos do universo os alunos de turmas multisseriadas e das escolas federais, bem como os estudantes das escolas rurais da Região Norte e os alunos da 3ª série do Ensino Médio matriculados em cursos profissionalizantes. Em decorrência dessas exclusões, em alguns casos, as variações nas médias de proficiência podem ser atribuídas às alterações das características das amostras e não a mudanças reais de desempenho.

Feitas essas observações, podem ser destacadas duas tendências positivas com base na comparação entre os resultados do SAEB/97 e os do SAEB/95: de um lado, evidenciou-se uma melhoria do desempenho dos alunos da Região Nordeste e de alguns Estados que nos últimos anos avançaram nas reformas educacionais – como Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; de outro lado, a relativa estabilidade das médias de proficiência das demais unidades da Federação indica que a acelerada expansão do ensino fundamental e do ensino médio verificada no período mais recente não se deu à custa do rebaixamento da qualidade[42].

Posição das Unidades da Federação em Relação à Variação da Média de Proficiência em Matemática - 1995-1997

Série	Variação das médias entre 1995 e 1997		
	Queda da Média (diminuição estatisticamente significativa)	Estabilidade (diferença estatisticamente não significativa)	Aumento da Média (aumento estatisticamente significativo)
4ª EF	RR, DF	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO	
8ª EF	RR, SP, DF	BR, N, SE, S, CO RO, AC, AM, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, PR, RS, MT, GO	NE SC, MS
3ª EM		BR, N, SE, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PB, AL, SE, ES, RJ, SP, PR, MT, GO, DF	NE, S PI, CE, RN, PE, BA, MG, SC, RS, MS

Fonte: MEC/INEP/DAEB

Posição das Unidades da Federação em Relação à Variação da Média de Proficiência em Língua Portuguesa - 1995-1997

Série	Variação das médias entre 1995 e 1997		
	Queda da Média (diminuição estatisticamente significativa)	Estabilidade (diferença estatisticamente não significativa)	Aumento da Média (aumento estatisticamente significativo)
4ª EF	CO RJ, GO, DF	BR, N, NE, SE, S RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, SP, PR, RS, MS, MT	MG
8ª EF	BR, SE ES, SP	N, S, CO AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, RJ, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	NE RO
3ª EM	BR, SE SP	N, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, CE, RN, PB, AL, SE, BA, ES, RJ, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	NE PI, PE, MG

Fonte: MEC/INEP/DAEB

[42] CASTRO, Cláudio de Moura. O ensino melhorou ou travou? *Veja*, 27 jan. 1999. p. 20.

4.4 O Impacto do SAEB nas Políticas e Ações Educacionais

Uma das principais evidências do impacto do SAEB como mecanismo permanente para a melhoria do ensino e a importância dos seus resultados para subsidiar a formulação de políticas tem sido a rápida expansão dos programas de aceleração de aprendizagem, que atacam uma das principais causas associadas ao baixo rendimento dos alunos, que é a distorção idade/série. De fato, a forte correlação demonstrada pelo SAEB/95 e confirmada pelo SAEB/97 entre o nível de proficiência média dos alunos e a idade estimulou uma reação dos sistemas de ensino, que inclui a adoção de medidas para derrubar as taxas de repetência e abandono – principais causas da distorção – e para acertar o passo dos alunos com atraso no seu percurso escolar. Em 1998, as classes de aceleração atendiam a aproximadamente 1,2 milhão de alunos, o que comprova a disseminação desta política em todo o País.

Os resultados do SAEB também constituem um precioso subsídio para orientar a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) do Ensino Fundamental e da reforma curricular do Ensino Médio, pois permitem identificar as principais deficiências na aprendizagem dos alunos. Conforme já foi assinalado, o SAEB tem mostrado a baixa efetividade dos currículos. "Esse descompasso pode estar acontecendo devido às diferenças existentes entre o currículo proposto e o efetivamente ensinado, significando que o currículo indicado ainda está ausente nas salas de aula. Ou, ainda, pode também ser atribuído ao alto nível de expectativa presente no currículo proposto, que o torna de difícil alcance pelos alunos"[43].

Uma das distorções que as novas diretrizes curriculares pretendem eliminar é precisamente o caráter enciclopédico dos currículos, que tem afetado negativamente a aprendizagem dos alunos. As reformas desencadeadas pelo MEC, consoantes com a nova LDB, induzem mudanças nos currículos propostos, de modo a reduzir a ênfase em conteúdos desnecessários para a formação geral na educação básica e incentivar uma abordagem pedagógica mais voltada para a solução de problemas e para o desenvolvimento das competências e habilidades gerais. Além disso, os PCNs enfatizam temas transversais, como ética e pluralidade cultural, sugerindo que os mesmos sejam abordados de forma inter e transdisciplinar, constituindo-se parte integrante do processo de formação para o exercício da cidadania.

Esta conexão entre o SAEB e os PCNs já vem sendo trabalhada no âmbito da TV Escola – programa de educação a distância do MEC que atende às escolas públicas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, oferecendo oportunidade de formação continuada aos professores e apoio às atividades em sala de aula. Dentro desta mesma perspectiva, alguns Estados começaram a utilizar os resultados do SAEB para orientar programas de capacitação e formação continuada de professores – como Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e Minas Gerais. Esta interação é decisiva para produzir efeito multiplicador, fazendo com que os resultados do SAEB induzam mudanças na prática docente e melhorias no processo de ensino-aprendizagem, cumprindo assim o seu principal papel. Contribui ainda para disseminar e consolidar uma cultura de avaliação no País.

[43] Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *SAEB 97* : primeiros resultados. Brasília, 1999. p. 49.

5 O Novo Debate sobre o Uso de Padrões na Educação

O desenvolvimento de *standards* ou padrões na educação constitui um tema relativamente novo no debate educacional e, por isso mesmo, tem suscitado crescente interesse e gerado intensa polêmica entre os especialistas e os gestores dos sistemas de ensino. O eixo atual deste debate situa-se em dois temas principais: a questão da eqüidade e do impacto sobre a aprendizagem. Como substrato dos argumentos apresentados pelos debatedores, surgem diferentes conceituações sobre *standards* e diferentes concepções sobre o papel que eles poderiam cumprir como ferramenta para promover a melhoria da qualidade da educação.

O tema da eqüidade constitui-se o problema central das políticas públicas, especialmente na área educacional. Conforme já foi exaustivamente demonstrado, o sistema educacional brasileiro apresenta um déficit muito acentuado no que tange à garantia de condições mínimas de eqüidade, tanto do ponto de vista do acesso quanto da qualidade do ensino ofertado pelas escolas públicas. Este aspecto tem sido bastante enfatizado desde que começaram a ser realizadas avaliações nacionais, cujos resultados explicitaram os enormes desequilíbrios existentes entre os Estados e os sistemas de ensino. Portanto, a simples cogitação sobre o estabelecimento de padrões mínimos – que passariam a referenciar o desempenho dos sistemas de ensino – remete inevitavelmente à discussão sobre o problema da eqüidade.

Duas visões distintas têm-se cristalizado neste debate. A primeira sustenta que os *standards* não são favoráveis à eqüidade, pois discriminam negativamente tanto em termos socioeconômicos quanto culturais. Alega, ainda, que essas diferenças impedem a utilização de testes comuns de avaliação e que a adoção de padrões conduziria a uma tendência homogeneizante e contrária à diversidade. A segunda visão, por sua vez, defende a validade do estabelecimento de *standards* precisamente porque eles permitem que o problema da iniqüidade seja enfrentado de forma mais bem informada pelas políticas educacionais. Argumenta ainda que não se pode usar o fator social como justificativa para a impossibilidade de alcançar padrões de qualidade, o que condenaria os socialmente excluídos a um ensino de segunda classe.

Estas visões controvertidas tensionam o atual debate internacional sobre o desenvolvimento de *standards* na educação. No entanto, as posições tendem a convergir para o reconhecimento da necessidade de se definir o que se espera que todos os alunos desenvolvam, em termos de habilidades, competências básicas e domínios de conteúdos, ao longo da sua trajetória escolar. A idéia dos *standards* ganha força justamente por partir do pressuposto de que é possível definir os níveis desejáveis de proficiência que deveriam ser alcançados ao término de cada etapa de escolaridade. Estes seriam os padrões de qualidade a serem perseguidos pelos sistemas de ensino.

Paradoxalmente, embora a educação seja identificada como um dos principais mecanismos de mobilidade social, o sistema educacional continua reforçando as desigualdades à medida que não logra promover o acesso dos setores menos favorecidos nos níveis superiores de ensino. Dessa forma, a exclusão escolar reproduz e consolida a exclusão social. Isto também tem a ver com o fato

de que alunos alcançam níveis diferenciados de aprendizagem. Os sistemas de avaliação – ao permitirem o cruzamento de variáveis socioeconômicas e culturais com os resultados dos testes aplicados aos alunos – indicam em que disciplinas e conteúdos se verificam as diferenças, orientando o desenho de ações focalizadas. Por isso, também é importante que estes resultados sejam amplamente divulgados para que as escolas, os professores e os pais conheçam as deficiências identificadas e, a partir daí, desenvolvam as ações necessárias para introduzir melhorias.

5.1 O Papel dos *Standards* para Induzir Políticas de Eqüidade

A aplicabilidade de *standards* na educação requer, necessariamente, ênfase em políticas de eqüidade que apontem para uma situação ideal na qual cada aluno tenha acesso a oportunidades similares de aprendizagem. No entanto, como essas condições não estão dadas no ponto de partida, é indispensável que a definição dos padrões leve em conta as diferenças regionais e os fatores socioeconômicos e escolares intervenientes na aprendizagem dos alunos. Além disso, é preciso criar métodos para avaliar o desempenho dos alunos em relação aos *standards* que possibilitem medir o valor agregado pela escola, o que pressupõe conhecimento das condições iniciais apresentadas pelo aluno. Dessa forma, em vez de discriminar, os padrões podem tornar-se um poderoso mecanismo indutor da melhoria da qualidade da educação, cumprindo assim, em última instância, sua principal função.

O segundo tema que tem sido colocado em evidência neste debate é o impacto dos *standards* na aprendizagem. Os argumentos críticos se situam num plano similar ao da eqüidade. Em resumo, manifesta-se um temor de que o estabelecimento de padrões tenderia a concentrar o processo de ensino somente nas disciplinas para as quais tenham sido formulados. Com isso, haveria uma redução do currículo, pois as escolas seriam estimuladas a dar prioridade somente a disciplinas identificadas como objeto de *standards* e de avaliação. Questiona-se ainda que a adoção de padrões mínimos poderia baixar ainda mais o nível médio de desempenho dos alunos. Ao contrário, a opção por adotar padrões desejáveis e de excelência tenderia a gerar a frustração dos que não lograrem alcançá-los, favorecendo a repetência e o abandono.

Estes aspectos críticos devem ser devidamente ponderados na formulação de *standards* e na sua articulação com os processos de avaliação. O que se percebe com base nas experiências existentes é que os padrões exercem uma influência benéfica à medida que passam a estabelecer referências para o desenvolvimento curricular, de livros didáticos e materiais pedagógicos e de metodologias de ensino. Dessa forma, orientam ações em favor da igualdade de oportunidades e passam a ser utilizados como marco para o projeto pedagógico da escola. Por fim, favorecem o controle social e a participação dos setores interessados na educação.

O papel que se atribui aos *standards* é o de indicar claramente o resultado que se espera do processo de ensino-aprendizagem e com o qual os sistemas de ensino e as escolas se comprometem. Dessa forma, oferece parâmetros de comparabilidade e, o que é mais importante, fornece elementos necessários para exigir *accountability* dos diferentes agentes educacionais. Casassus (1997), ao examinar o alcance dos padrões como mecanismo para elevar a qualidade da educação, identifica quatro dimensões que vêm ser contempladas no seu estabelecimento[44]. A primeira faz referência ao prescrito, ou seja, aos objetivos pedagógicos que constituem o elemento básico dos *standards*; a segunda faz referência ao que seria desejável, indicando os níveis de excelência em relação ao que se espera da educação; a terceira se refere ao que pode ser observável, isto é, o que efetivamente se alcança e é aferido nas avaliações; a quarta indica o que torna a realização dos resultados anteriores factível, ou seja, as condições e os insumos necessários para que sejam alcançados os *standards* desejáveis.

O passo inicial para a formulação de *standards* é responder a uma pergunta recorrente no debate educacional: o que se espera que os alunos aprendam e o que se espera que os professores

[44] CASASSUS, J. *Estándares en educación* : conceptos fundamentales. Unesco, 1997.

ensinem? Portanto, o desafio está em estabelecer "de forma clara e pública quais são as competências conceituais e práticas que se espera que os alunos alcancem"[45], e os indicadores que vão permitir operacionalizar sua medição. No plano mais genérico, os padrões devem referir-se aos objetivos curriculares e aos resultados que se requer que todos os alunos alcancem. São, portanto, *standards* básicos. A emergência do tema da qualidade elevou as expectativas do que se espera da educação, induzindo a discussão sobre os perfis desejáveis, ao final dos diferentes níveis de ensino, e as exigências que devem ser atendidas pela escola para que possam ser alcançados. Este debate se situa no plano do desejável, o que se traduziria em termos de *standards* de excelência. Ou seja, os padrões ideais, "alcançáveis para alguns, porém não necessariamente para todos como no caso dos *standards* básicos". Sua função é estabelecer uma meta a ser alcançada.

Em ambas as formulações de padrões – básicos ou de excelência – é indispensável ter clareza na definição das competências que se deseja alcançar. E, para que sejam efetivas, devem ser expressas de maneira que possam ser observadas, medidas e avaliadas. Portanto, para que adquiram sentido, os *standards* devem ser operacionalizáveis, permitindo a construção de indicadores por meio dos quais se possa avaliar o grau de avanço na aquisição das competências e habilidades. Com isso, os padrões cumprem com o papel de fornecer informações para que seja cobrada a responsabilidade dos sistemas de ensino e das próprias escolas pelo resultado do processo de ensino-aprendizagem.

No entanto, para que sejam estabelecidos *standards* factíveis, também é necessário definir estratégias para assegurar as condições que permitam às escolas lográ-los. Para isso, é preciso fixar padrões mínimos relativos à infra-estrutura física e aos insumos, tanto materiais – livros didáticos, equipamentos, etc. – quanto de gestão – autonomia administrativa, oportunidade de aprendizagem, etc.

Estes são os aspectos substantivos invocados no debate internacional acerca dos *standards*. Trazido para a realidade do sistema educacional brasileiro, sabidamente heterogêneo, este debate evoca outras questões igualmente relevantes: Como pensar em padrões nacionais quando se verifica que nem as condições básicas de infra-estrutura estão universalizadas nas escolas públicas? Como articular os padrões com a política de formação docente? Qual seria o nível de desempenho desejável dos alunos ao término da educação básica? Quais as competências necessárias para o exercício da cidadania e a inserção no mercado de trabalho?

[45] CASASSUS, J. *Estándares en educación* : conceptos fundamentales. Unesco, 1997.

6 Breves Observações Finais

O balanço da década de 90 na área educacional, esboçado neste trabalho, revela que ocorreu uma mudança muito positiva no quadro educacional do País. Entre os principais avanços, cabe ressaltar:

- a queda acentuada das taxas de analfabetismo, sobretudo nos grupos etários mais jovens;
- o expressivo crescimento da matrícula em todos os níveis de ensino, destacando-se o avanço na universalização do ensino fundamental e a acelerada expansão do ensino médio;
- a adoção de políticas focalizadas na melhoria da qualidade do ensino;
- a gradativa melhoria das taxas de transição no ensino fundamental e no ensino médio, com a conseqüente redução das taxas de repetência, abandono e evasão;
- a melhoria da qualificação dos professores articulada com uma política de valorização do magistério;
- 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 descentralização dos encargos educacionais, apoiada na implantação de mecanismo de redistribuição dos recursos (Fundef);
- o fortalecimento da escola e o incentivo à participação da comunidade na gestão escolar;
- 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.

Estas mudanças convergiram para um novo marco institucional, consolidado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96. A descentralização das políticas de educação básica, impulsionada por esta nova legislação educacional, está ancorada na implantação de sistemas nacionais de avaliação e na criação de mecanismos que fortalecem o controle social. Com isso, adquirem maior consistência as ações do governo federal voltadas para a promoção de maior eqüidade no ensino público, entre as quais se destacam: definição de referenciais e parâmetros curriculares nacionais para os diferentes níveis de ensino; a garantia de um valor mínimo por aluno/ano no âmbito do Fundef; a definição de padrões mínimos para as escolas – contemplando infra-estrutura física e insumos; e a discussão, ensejada a partir dos resultados do SAEB, sobre o estabelecimento de *standards* a serem alcançados pelas escolas de todo o País.

No entanto, a despeito destes importantes avanços – que se fizeram acompanhar de um aumento da capacidade de gestão dos sistemas de ensino – os desafios que deverão ser enfrentados na próxima década são de grande magnitude, exigindo redobrados esforços dos três

níveis de governo e da sociedade para que o Brasil supere deficiências históricas acumuladas na área educacional e alcance, finalmente, um estágio de desenvolvimento condizente com os meios e recursos de que o País dispõe. Diante do quadro atual da educação, combinado com a mudança do perfil demográfico, projeta-se para a próxima década as seguintes tendências:

- uma lenta desaceleração da demanda nas séries iniciais do ensino fundamental, acompanhada de forte crescimento da matrícula nas séries finais, fenômeno que já vem ocorrendo nas regiões mais desenvolvidas do País;
- uma explosão de demanda no ensino médio, pressionando a expansão de vagas nas redes estaduais e exigindo aumento dos investimentos na ampliação e melhoria das escolas, capacitação docente, manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino;
- uma acelerada expansão do ensino superior, acompanhada da diversificação dos cursos e flexibilização dos currículos;
- aumento das pressões para que o gasto público em educação seja ampliado nas três esferas de governo;
- a inflexibilidade dos orçamentos públicos exigirá uma revisão do perfil de financiamento dos diferentes níveis de ensino, baseada nos critérios de eqüidade e de atendimento prioritário das demandas sociais por educação básica.

Este cenário sinaliza como principal desafio do País na próxima década eliminar o déficit de qualidade que se faz presente em todos os níveis de ensino – de forma mais agravada no sistema público de educação básica –, respondendo assim às crescentes pressões da sociedade e às exigências impostas pelas mudanças tecnológicas que marcaram o último quarto do século XX. Este desafio ganha a sua real dimensão quando se agrega a inadiável tarefa de completar a universalização da educação básica e de expandir o atendimento nos demais níveis de ensino, democratizando as oportunidades educacionais e satisfazendo a demanda existente.

As políticas educacionais em andamento parecem indicar uma estratégia adequada para promover simultaneamente a expansão do sistema e a elevação do padrão de qualidade do ensino. Os próximos anos vão indicar a capacidade do Brasil para melhorar progressivamente os indicadores de eqüidade e eficiência do seu sistema de ensino. A principal vantagem é que o País já dispõe de instrumentos de padrão internacional – como o Censo Educacional, o SAEB, o ENEM e o Provão – para monitorar este esforço e ajustar suas políticas para que estas metas sejam alcançadas.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo