

## Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação\*

### Educational quality: a new dimension of the struggle for the right to education

Romualdo Portela de Oliveira<sup>I</sup>; Gilda Cardoso de Araujo<sup>II</sup>

<sup>I</sup>Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação

<sup>II</sup>Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação

---

#### RESUMO

Objetiva analisar o direito à educação, contrapondo a expansão do acesso ao ensino fundamental das últimas décadas aos desafios de transformar o *padrão de qualidade para todos* em parte do direito público e subjetivo à educação. O texto está estruturado em três partes. Na primeira, são analisados os dados acerca da evolução do acesso à escola em articulação com as noções de qualidade do ensino. Na segunda parte, evidencia-se a dimensão do problema da qualidade mediante análise dos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) e de suas repercussões no Brasil. Finalmente, discutem-se as possibilidades de estabelecimento de um padrão de qualidade como medida necessária e urgente para a garantia do direito à educação. A conclusão destaca os desafios teóricos e técnicos a serem enfrentados para a formulação de um padrão de qualidade que seja, a um só tempo, compreensível à população e passível de ser exigido judicialmente.

**Palavras-chave:** direito à educação; expansão de matrículas; qualidade do ensino; avaliação em larga escala; financiamento da educação

---

#### ABSTRACT

The objective of this text is to analyse the Right to Education confronting the expansion of the access to elementary schooling during the last decades and

the challenges of transforming the standard of 'quality for all' into part of the public and subjective right to education. It is structured in three parts. In the first section, data pertaining to the evolution of access to schooling is analysed in connection with notions of teaching quality. In the second part, the dimension of the problem of quality is evidenced by means of an analysis of the Programme for International Student Assessment (PISA) results and their repercussions in Brazil. Finally, the possibilities of establishing a standard of quality as a necessary and urgent measure to guarantee the right to education are discussed. The conclusion highlights the theoretical and technical challenges to be faced in formulating a standard of quality that is, at one and the same time, comprehended by the population and can be made subject to legal demands.

**Key-words:** right to education; expansion of enrolments; educational quality; large-scale evaluation; educational funding

---

*Manhê! Tirei um dez na prova. Me dei bem, tirei um cem e eu quero ver quem me reprova. Decorei toda a lição. Não errei nenhuma questão. Não aprendi nada de bom. Mas tirei dez (Boa, filhão!!!). Quase tudo que aprendi, amanhã eu já esqueci. Decorei, copiei, memorizei, mas não entendi.*

Gabriel, O Pensador. *Estudo Errado*

## **Introdução**

A partir da Constituição Federal de 1988, alterada pela emenda constitucional n. 14, de 1996, o ensino fundamental de oito anos, obrigatório, dos 7 aos 14 anos, e gratuito para todos, foi considerado explicitamente *direito público subjetivo*, podendo os governantes ser responsabilizados juridicamente pelo seu não oferecimento ou por sua oferta irregular. A Carta de 1988 e sua alteração pela emenda determinam que o direito à educação abrange a garantia não só do acesso e da permanência no ensino fundamental, mas também a *garantia de padrão de qualidade* como um dos princípios segundo o qual se estruturará o ensino (inciso VII do artigo 206).

O objetivo deste artigo é analisar o direito à educação à luz das modificações pelas quais passou a educação brasileira nos últimos anos, chamando a atenção para a necessidade de transformar o *padrão de qualidade para todos* em parte do direito público e subjetivo à educação fundamental.

Para tal, optamos por contrapor os notáveis ganhos obtidos no acesso à escola aos desafios deles decorrentes. Analisam-se, assim, os dados de matrícula no ensino fundamental e os resultados obtidos em processos avaliativos da qualidade do ensino, particularmente do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), promovido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que aplicou testes de desempenho cognitivo em estudantes de 15 anos em 32 países, e a interpretação desses resultados por parte de alguns protagonistas da cena educacional brasileira.

É muito difícil, mesmo entre especialistas, chegar-se a uma noção do que seja qualidade de ensino. A análise aqui apresentada está fundamentada na percepção de que, no Brasil, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. Neste artigo, busca-se refletir sobre a formulação de um padrão de qualidade que seja a um tempo compreensível à população e exigível judicialmente.

O texto está estruturado em três partes. Discute-se os dados acerca da evolução do acesso à escola e suas conseqüências do ponto de vista da demanda em articulação com as noções de qualidade do ensino; evidencia-se a dimensão do problema da qualidade de ensino mediante a análise dos resultados do PISA e de suas repercussões no Brasil; e, finalmente, discutem-se as possibilidades de estabelecimento de padrões de qualidade como medida necessária e urgente para a garantia do direito à educação. Conclui-se chamando a atenção para a nova dimensão da luta pelo direito à educação e os desafios teóricos que têm de ser superados para que esta prospere.

## **Expansão e qualidade: o redimensionamento de uma tensão**

A Constituição Federal de 1988 assinalou uma perspectiva mais universalizante dos direitos sociais e avançou na tentativa de formalizar, do ponto de vista do sistema jurídico brasileiro, um Estado de bem-estar social numa dimensão inédita em nossa história.

Todavia, logo após a promulgação da constituição, implementam-se no Brasil políticas ancoradas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal. Isso criou um fosso entre as conquistas e garantias estabelecidas e as necessidades relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos.

Para a educação, esse contexto representou o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para a consecução desse fim. Isso favoreceu uma perspectiva de qualidade cuja lógica tinha por base as idéias de eficiência e produtividade, com uma clara matriz empresarial, em contraposição à idéia de democratização da educação e do conhecimento como estratégia de construção e consolidação de uma esfera pública democrática.<sup>1</sup> Pablo Gentili (1995), ao discutir a mudança desse paradigma da busca da igualdade, destaca que o discurso da qualidade começou a desenvolver-se na América Latina em contraposição ao discurso da democratização. Com efeito, se até a década de 1980 podemos perceber certa identidade entre a idéia de qualidade e a ampliação das oportunidades de acesso aos serviços educacionais, a partir do princípio de justiça redistributiva dos bens sociais e econômicos,<sup>2</sup> na década seguinte, esses princípios serão preteridos por aqueles ligados a uma lógica eminentemente empresarial, que enfatizam as idéias de maior produtividade, com menor custo e controle do produto.

Até a década de 1980, as demandas da sociedade pelo acesso à escola e a todos os *bens sociais e econômicos* que as oportunidades educacionais oferecem, bem como a satisfação dessas demandas pelo poder público, caracterizaram a ampliação quantitativa da escolarização. A demanda pela ampliação de vagas era muito mais forte do que a reflexão sobre a forma que

deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para a oferta de um ensino de qualidade. Foi a incorporação quase completa de todos à etapa obrigatória de escolarização que fez emergir o problema da qualidade em uma configuração inteiramente nova (Beisiegel, 1981). É exatamente sobre a qualidade como um direito daqueles que foram incorporados à escola nas últimas décadas que pretendemos refletir.

Qualidade é uma palavra polissêmica, ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas.<sup>3</sup>

Em termos genéricos, o conceito de qualidade vem sendo bastante utilizado no processo produtivo. Temos discursos que evocam a qualidade total e a necessidade de melhoria da qualidade para aumentar a competitividade do produto brasileiro. Basta abrir qualquer jornal de negócios e o termo qualidade estará lá. Contudo, é preciso chamar a atenção para dois sentidos que o termo qualidade comporta no mundo dos negócios ou na administração em geral.

O primeiro sentido é o de qualidade relacionada a um produto. No processo produtivo, é possível desenvolver determinado processo para produzir um produto de melhor qualidade, havendo toda a organização de um processo para produzir a melhor caneta ou a caneta com mais qualidade, por exemplo. Todo processo é organizado a partir da idéia da obtenção de um produto de qualidade.

A questão colocada nesses termos não tem preocupação com os custos, pois o que importa é que o produto (caneta) tenha a melhor qualidade possível. Então, estamos falando de uma *qualidade de produto*. Porém, no mercado existe desde a caneta de qualidade muito boa, passando pela caneta de qualidade média, até a caneta sem nenhuma qualidade. Isso porque existe uma variável muito importante, que é o custo, uma vez que o mercado é segmentado e nem todo mundo que precisa comprar uma caneta deseja a caneta de maior qualidade possível. O critério para a compra pode ser a caneta mais barata. Portanto, haverá produtor disponível e interessado em produzir a caneta para a pessoa que quer a caneta de menor qualidade e menor custo.

Dessa forma, estamos identificando o outro sentido de qualidade, que é o relacionado ao melhor processo para se atingir o fim desejado. Supondo que a meta é a produção de uma caneta de baixa qualidade, ou de qualidade média, haverá um processo ideal ou um processo mais próximo do ideal para produzir a caneta com a maior economia possível. Isso é o que podemos denominar *qualidade de processo*.

Essa distinção é importante na medida em que chama a atenção para o fato de o conceito de qualidade, mesmo no mundo dos negócios, carregar significados e procedimentos distintos. Também não se deve perder de vista que parte significativa do debate sobre qualidade na educação é importada do mundo dos negócios e, ainda assim, nesse âmbito restrito, embute sentidos distintos.

No que se refere especificamente à área de educação, o que significa qualidade? O que significa uma educação de qualidade? Provavelmente, essa questão terá múltiplas respostas, segundo os valores, experiências e posição social dos sujeitos. Uma das formas para se apreender essas noções de qualidade é buscar os indicadores utilizados socialmente para aferi-la. Nessa perspectiva, a tensão entre qualidade e quantidade (acesso) tem sido o

condicionador último da qualidade possível, ou, de outra forma, a quantidade (de escola) determina a qualidade (de educação) que se queira.

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

O primeiro indicador foi condicionado pela oferta limitada. Isso significa que a primeira noção de qualidade com a qual a sociedade brasileira aprendeu a conviver foi aquela da escola cujo acesso era insuficiente para atender a todos, pois o ensino era organizado para atender aos interesses e expectativas de uma minoria privilegiada (Beisiegel, 1986). Portanto, a definição de qualidade estava dada pela possibilidade ou impossibilidade de acesso. As estatísticas educacionais brasileiras evidenciam, por exemplo, que na década de 1920 mais de 60% da população brasileira era de analfabetos.<sup>4</sup>

A democratização das oportunidades de acesso e a expansão da rede de escolas básicas a contingentes cada vez maiores da população romperam com a conjunção harmônica entre qualidade e escola de elite. A qualidade, nesse caso, decorria fundamentalmente de rigorosos mecanismos de seleção extra e intra-escolares (Mello, 1979). Assim, quando nos deparamos com evocações saudosas da qualidade da escola do passado, há que se levar em conta que estamos falando de uma escola que já era diferenciada pela clientela atendida (Enguita, 1995).

O problema da qualidade na educação é uma preocupação mundial que foi progressivamente se tornando central no debate educacional a partir da década de 1940, quando tem início, inclusive no Brasil, um processo significativo de expansão das oportunidades de escolarização da população (Hobsbawm, 1995). Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola, ou seja, com o processo de expansão das oportunidades a escola incorporou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade.

Em que pese todo esse processo de expansão da escolarização em nível mundial, só recentemente o Brasil atingiu os índices de escolarização obrigatória alcançados por muitos países europeus desde o início da segunda metade do século passado. Hoje, praticamente todas as pessoas com idade de freqüentar a escola estão recebendo educação formal. Se compararmos o número de vagas existentes no ensino fundamental com a população de 7 a 14 anos no Brasil, que é a população que deve estar na escola, podemos observar que há mais alunos matriculados do que a população que deveria estar no ensino fundamental desde meados da década de 1980 ([Tabela 1](#)).

Tabela 1 – Ensino Fundamental Regular – Matrícula Inicial (Brasil, 1975-2002)

Matrícula por Dependência Administrativa											
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Pop. 7-14	Mb
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56,0	5.948.119	30,4	2.522.099	12,9	*	
1980	22.598.254	169.336	0,7	11.928.315	52,8	7.602.527	33,6	2.898.074	12,8	22.981.805	98
1985	24.769.359	116.848	0,5	14.178.371	57,2	7.480.433	30,2	2.989.266	12,1	24.251.162	102
1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5	27.509.374	100
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.773.360	30,0	3.618.012	12,4	27.611.580	105
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2	28.525.815	116
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7	29.108.003	116
1998	35.792.554	29.181	0,1	17.266.355	48,2	15.113.669	42,2	3.383.349	9,5	26.400.307	135
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,4	16.164.369	44,5	3.377.347	9,0	25.105.782	143
2000	35.717.948	27.810	0,1	15.806.726	44,3	16.694.171	46,7	3.189.241	8,9	27.124.709	131
2001	35.298.089	27.416	0,1	14.917.534	42,3	17.144.853	48,6	3.208.286	9,1	26.820.818	132
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2	27.040.644	130

Fonte: Brasil (1998), Censos Escolares/INEP (1999, 2000, 2001, 2002) e IBGE (2001a, 2001b).

\* Não dispomos de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o ano, pois em 1975 foi realizada em seu lugar o Estudo Nacional da Despesa Familiar.

Evidente que existe em algumas regiões falta de vagas, uma vez que a distribuição destas no território nacional não é exatamente a mesma da população, por vários motivos, desde a incúria administrativa até os processos migratórios. Dessa forma, não é difícil detectar onde faltam vagas para o ensino fundamental no Brasil: no Nordeste rural, incluindo o Vale do Jequitinhonha (MG), e na periferia das grandes cidades. No que se refere a essas últimas, devido ao fato de se caracterizarem por uma ocupação mais recente, não houve ainda a criação de infra-estrutura de serviços urbanos necessários para atender a esse aumento populacional. Sendo assim, as vagas para a etapa obrigatória de escolarização estão concentradas naquelas regiões de ocupação urbana mais antiga e que dispõem de infra-estrutura.

A partir dessa lógica da existência de um primeiro critério de qualidade condicionado pela oferta limitada, a política educacional erigida para fazer frente à demanda por escolarização era relativamente simples: bastava construir prédios escolares. Os políticos brasileiros, via de regra, ficaram divididos entre as reivindicações populares pela ampliação das oportunidades de escolarização, mediante a construção de mais escolas, e as exigências de racionalidade administrativa relativas ao equilíbrio nos orçamentos dos executivos (Beisiegel, 1964). Assim, a partir de 1940 a política de ampliação das oportunidades de escolarização concentrou-se, basicamente, na construção de prédios escolares, na compra de material escolar, muitas vezes de segunda categoria, e na precarização do trabalho docente pelo aviltamento dos salários e das condições de trabalho.

Com isso, nunca houve, de fato, um debate público consistente sobre a melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública brasileira. Os nossos políticos primaram pela construção de escolas para toda a população, sem que fosse dada a ênfase necessária na questão da qualidade do ensino a ser oferecido por essas escolas.

Se, por um lado, o primeiro indicador de qualidade incorporado na cultura escolar brasileira foi condicionado pela oferta limitada, e um dos seus principais efeitos foi a política de expansão da oferta pela ampliação da rede escolar, por outro, a ampliação das oportunidades de escolarização da população gerou obstáculos relativos ao prosseguimento dos estudos desses

novos usuários da escola pública, visto que não tinham as mesmas experiências culturais dos grupos que tinham acesso à escola anteriormente, e esta não se reestruturou para receber essa nova população.

Dessa forma, os obstáculos à democratização do ensino foram transferindo-se do acesso para a permanência com sucesso no interior do sistema escolar.

Um dos obstáculos conhecidos era o exame de admissão ao ginásio, que constituía um verdadeiro "gargalo", pois após a conclusão da 4ª série do antigo ensino primário havia uma expressiva diminuição dos que efetivamente conseguiam ingressar no ginásio, ou seja, diminuía o número daqueles que prosseguiam os estudos.

Quando foi eliminado o exame de admissão (lei n. 5.692/71), essa passagem, do ponto de vista formal, tornou-se um pouco mais fácil. Porém, teve início um novo tipo de seletividade que deu origem a um outro conceito de qualidade, agora relacionado à idéia de fluxo, definido como número de alunos que progridem dentro de determinado sistema de ensino. Assim, no final dos anos de 1970 e nos anos de 1980, um segundo indicador de qualidade foi incorporado ao debate educacional no Brasil. A partir da comparação entre a entrada e a saída de alunos do sistema de ensino, era medida a qualidade da escola. Se a saída se mostrasse muito pequena em relação à entrada, a escola ou o sistema como um todo teria baixa qualidade.

Com uma política pouco direcionada de expansão da escolarização mediante a construção de escolas, o Brasil, apesar do aumento expressivo do número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização, chegou ao final da década de 1980 com uma taxa expressiva de repetência: de cada 100 crianças que ingressavam na 1ª série, 48 eram reprovadas e duas evadiam (Brasil, Ministério da Educação, 1998), o que evidenciava a baixa qualidade da educação oferecida à população brasileira.

A década de 1990 é marcada pela tendência de regularização do fluxo no ensino fundamental por meio da adoção de ciclos de escolarização,<sup>5</sup> da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei n.9.394/96), mas que já vinham sendo adotados em vários estados e municípios desde a década de 1980. Na [Tabela 2](#) ficam evidentes os efeitos dessas medidas na década de 1990. Levando em conta o percentual ideal de 12,5% de matrícula distribuído em cada série do ensino fundamental (100% de matrícula dividido pelas oito séries), há um perceptível declínio nos altos percentuais de matrícula na 1ª série e uma distribuição mais equitativa pelas outras, cada vez mais próxima do percentual de um fluxo homogêneo.

Tabela 2 – Ensino Fundamental – Distribuição percentual da matrícula por série (Brasil, 1975-2002)

Ano	Matrícula por série							
	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série
1975	29,3	16,0	12,9	10,9	9,8	7,6	6,4	5,0
1978	30,8	16,4	13,0	10,9	9,6	7,7	6,4	5,2
1979	31,5	16,4	12,8	10,2	10,0	7,6	6,3	5,1
1980	31,0	16,4	13,3	10,5	10,1	7,6	6,2	5,0
1984	29,9	16,8	13,1	10,7	10,8	7,8	6,1	4,7
1985	27,2	18,1	13,6	11,0	11,1	7,9	6,2	4,8
1988	23,8	16,3	13,9	11,4	11,8	8,2	6,2	4,8
1989	23,1	16,1	14,0	11,4	12,0	8,4	6,3	4,9
1991	20,7	15,8	14,3	11,9	12,7	9,0	6,8	5,2
1996	19,3	15,7	13,6	11,9	13,3	10,5	8,7	7,1
1997	19,1	15,1	13,8	12,0	13,2	10,6	8,7	7,4
1998	19,7	14,4	13,08	12,29	13,0	10,71	9,0	7,7
1999	18,3	14,7	13,0	12,0	13,3	11,0	9,6	8,1
2000	17,0	14,2	13,4	12,0	13,3	11,3	10,0	8,8
2001	17,0	13,5	13,1	12,3	13,5	11,2	10,3	9,1
2002	16,6	13,6	12,8	12,3	13,7	11,3	10,4	9,5

Fonte: Brasil (1998). Censo Escolares/INEP (1999, 2000, 2001, 2002).

Isso evidencia que houve uma queda expressiva na taxa de repetência, traduzida em um número maior de alunos atingindo as séries finais do ensino fundamental, pois entre 1975 e 2002 a matrícula da 1ª à 4ª série diminuiu 16,1%, enquanto a matrícula da 5ª à 8ª série do ensino fundamental cresceu na mesma proporção. Essas taxas podem ser explicadas, apenas em parte, pela adoção do sistema de ciclos em alguns estados, pois, mesmo anteriormente à adoção desse tipo de organização didática já se observava uma tendência de redução dessas taxas, devido a orientações políticas de combate à reprovação que não se explicitaram em arranjos organizativos.

Entre 1975 e 1984, o percentual de matrículas na 1ª série representava, aproximadamente, 30% do total de matrículas no ensino fundamental. A partir de 1985 há um ligeiro declínio que será mais acentuado na década de 1990, quando a taxa média de matrícula na 1ª série cairá para 20%. Para todo o período de 1975 a 2002, a diferença das taxas de matrícula na 1ª série foi de 12,7%. Ao mesmo tempo, pode-se perceber que houve uma ampliação de 4,5% dos alunos que chegam à 8ª série, significando que praticamente o dobro de alunos está chegando ao final da etapa obrigatória de escolarização. Contudo, se compararmos o cenário de ampliação das possibilidades de ingresso e de trânsito entre as séries com o percentual de ampliação do número de alunos que chega à 8ª série, podemos facilmente chegar à conclusão de que ficou muito mais fácil entrar no ensino fundamental, mas continua muito difícil concluí-lo.

Outro aspecto interessante, e que corrobora a conclusão acima, é que havia grande concentração de matrícula da 1ª à 4ª série, de 1975 a 1998, com crescimento constante durante todo período. Todavia, de 1999 a 2002 evidencia-se uma tendência de diminuição da matrícula nos quatro primeiros anos de escolarização obrigatória. Ao mesmo tempo, é considerável o aumento da matrícula nas séries finais do ensino fundamental. Enquanto a



matrícula nas séries iniciais caiu de patamares em torno de 70% para 55%, no período analisado, a matrícula nas séries finais subiu de 29% para 45%, conforme indicado na [Tabela 3](#):

Tabela 3 – Ensino Fundamental – Matrícula inicial de 1ª à 4ª séries e de 5ª à 8ª séries (Brasil, 1975-2001)

Ano	Matrícula por série				
	Total	1ª a 4ª série	%	5ª a 8ª série	%
1975	19.549.249	13.924.849	71,2	5.624.400	28,8
1978	18.737.184	13.238.572	71,1	5.408.612	28,9
1979	21.886.805	15.525.047	70,9	6.361.758	29,1
1980	22.598.254	16.089.731	71,2	6.508.523	28,8
1984	24.787.318	17.486.899	70,5	7.300.419	29,5
1985	24.769.359	17.347.314	70,0	7.422.045	30,0
1988	26.734.501	18.462.036	69,1	8.272.465	30,9
1989	27.557.542	18.851.075	68,4	8.706.467	31,6
1993	30.548.879	19.783.273	64,8	10.765.606	35,2
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	35.792.554	21.333.330	59,6	14.459.224	40,4
1999	36.170.643	21.013.899	58,1	15.156.744	41,9
2000	35.717.948	20.201.506	56,5	15.516.442	43,5
2001	35.370.016	19.727.684	55,7	15.642.332	44,3
2002	35.150.362	19.380.387	55,1	15.769.975	44,9

Fonte: Brasil (1998).

A adoção de ciclos, da promoção automática e de programas de aceleração da aprendizagem incide exatamente na questão da falta de qualidade, evitando os mecanismos internos de seletividade escolar que consistiam basicamente na reprovação e na exclusão pela expulsão "contabilizada" como evasão. Pode-se discutir se essas políticas e programas surtem o efeito de melhoria da qualidade de ensino. Na verdade, o seu grande impacto observa-se nos índices utilizados até então para medir a eficiência dos sistemas de ensino, não incidindo diretamente sobre o problema.

Se o combate à reprovação com políticas de aprovação automática, ciclos e progressão continuada incide sobre os índices de "produtividade" dos sistemas, gera-se um novo problema, uma vez que esses mesmos índices deixam de ser uma medida adequada para aferir a qualidade. Se existem políticas e programas que induzem a aprovação, a tarefa de aferir a qualidade num sistema com um índice de conclusão igual ou superior a 70% torna-se mais complexa.

A partir dessa dificuldade, a educação brasileira vem incorporando um terceiro indicador de qualidade, relativamente novo entre nós, mas difundido em outros países há mais tempo, particularmente nos Estados Unidos, que é a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, para o Ensino Superior. A partir de diretrizes e de matrizes curriculares para as diferentes etapas e níveis de escolarização, são preparados exames

padronizados que, em tese, aferem o conhecimento que o aluno tem dos conteúdos prescritos para essa etapa ou nível de escolarização. Com a aplicação do teste, o pressuposto é que seja possível avaliar, segundo essa lógica, se o aluno aprendeu ou não aqueles conteúdos. Essa forma de aferição da qualidade ainda encontra muita resistência entre os profissionais da educação, porque não faz parte da nossa história e da nossa cultura educacional pensar a qualidade enquanto medida, apesar da importância socialmente atribuída aos exames vestibulares na difusão de certo padrão de qualidade de ensino.

Apesar da resistência dos profissionais da educação à aferição da qualidade mediante os testes padronizados, em relação ao ensino fundamental, etapa obrigatória de escolarização, os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas dos próprios sistemas. Exemplo disso é que a educação brasileira tem superado gradativamente o problema do fluxo no ensino fundamental, mas de forma bastante desigual, pois enquanto os estados das regiões Sul e Sudeste diminuíram a taxa de distorção idade-série (DIS) para patamares em torno de 30%, nos estados do Nordeste brasileiro essa taxa permanece em torno de 60%, conforme [Tabela 4](#).

Tabela 4 – Taxas de promoção, repetência, evasão e distorção idade-série por localização e dependência administrativa, segundo a unidade da federação

Unidade da Federação	Ensino Fundamental							
	Taxa de Promoção		Taxa de Repetência		Taxa de Evasão		Taxa de DIS	
	95/96	99/00	95/96	99/00	95/96	99/00	1996	2000
<b>Brasil</b>	<b>64,5</b>	<b>73,6</b>	<b>30,2</b>	<b>21,6</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>	<b>47,0</b>	<b>41,7</b>
Rondônia	60,9	68,7	29,4	24,6	9,7	6,7	47,7	40,6
Acre	56,6	63,7	35,8	30,2	7,7	6,1	59,1	52,3
Amazonas	58,1	66,1	34,4	28,1	7,5	5,8	67,1	58,5
Roraima	66,3	75,9	23,5	12,9	10,3	11,2	47,8	42,3
Pará	45,3	58,3	46,4	33,5	8,3	8,2	65,3	58,8
Amapá	60,4	68,5	34,2	25,1	5,4	6,4	48,3	42,7
Tocantins	51,8	61,5	42,1	27,2	6,1	11,3	63,2	57,7
Maranhão	50,4	64,3	43,2	29,0	6,4	6,7	66,3	62,3
Plauí	46,3	58,8	44,5	34,9	9,3	6,3	66,1	63,5
Ceará	68,8	74,3	27,4	21,4	3,9	4,3	63,3	51,6
R. G. Norte	54,6	66,7	38,3	29,0	7,1	4,3	58,3	51,0
Paraíba	55,9	64,0	36,2	30,6	7,9	5,4	70,0	62,0
Pernambuco	54,6	64,8	38,6	29,6	6,9	5,6	59,6	54,0
Alagoas	49,2	59,6	43,9	36,0	6,9	4,4	67,7	63,9
Sergipe	51,9	61,2	42,3	33,0	5,8	5,8	67,6	62,0
Bahia	52,3	62,3	41,4	31,6	6,3	6,1	70,0	64,9
M. Gerais	69,1	79,3	26,0	14,4	4,9	6,3	37,4	33,5
E. Santo	68,4	79,6	25,9	15,9	5,6	4,5	36,3	30,6
R. Janeiro	73,3	71,4	20,3	24,2	6,5	4,4	42,7	36,5
São Paulo	75,7	89,3	18,8	7,3	5,6	3,4	30,5	19,1
Paraná	70,0	80,0	23,8	15,0	6,3	5,0	31,7	20,4
S. Catarina	76,3	80,8	18,4	15,0	5,3	4,2	27,2	22,4
R. G. Sul	72,2	77,0	23,0	18,5	4,9	4,5	22,5	27,0
M. G. Sul	63,6	70,7	28,9	22,6	7,5	6,7	36,7	37,8
M. Grosso	57,8	70,0	31,9	22,5	10,2	7,5	47,8	41,4
Goiás	64,3	68,2	31,8	26,4	3,9	5,4	53,1	45,7
D. Federal	69,6	76,2	26,4	19,6	4,1	4,2	41,6	29,9

Fonte: Brasil (1998).

Enquanto entre 1995 e 1996 a taxa média nacional de repetência era de 30,2%, os estados da região Norte e Nordeste apresentavam taxas de repetência de 37% e 38%, respectivamente, e nos estados das regiões Sul e Sudeste esse índice era de 22%, representando uma diferença de 15 pontos percentuais. Na posição intermediária situavam-se os estados da região Centro-Oeste, com uma taxa de 30% para o mesmo período. Cinco anos depois, no período de 1999 a 2000, e apesar das medidas de regularização do fluxo escolar, os estados da região Norte e Nordeste continuam apresentando os maiores índices de repetência tanto em relação à média nacional quanto em relação às médias das outras regiões. Nesse período, para uma taxa nacional de repetência de 22%, os estados da região Sul e Sudeste apresentam índices em torno de 16%, ao passo que os estados das regiões Norte e Nordeste apresentam taxas de 27% e 30%, respectivamente.

Outro indicador das desigualdades regionais na oferta dos serviços educacionais é a taxa de DIS. Os estados da região Sudeste reduziram suas

taxas de 36,7%, em 1995 e 1996, para 30%, em 1999 e 2000. Os estados da região Sul mantiveram os índices de 27%, e no Centro-Oeste também houve declínio de seis pontos percentuais (de 45% para 39%), para uma redução em nível nacional de 5,3%. Todavia, os estados das regiões Norte e Nordeste, em que pese o efeito geral de redução das taxas de DIS, apresentam índices de 53% e 58%, respectivamente, enquanto a média nacional é de 41,7%.

As desigualdades regionais acentuadas nas taxas de aprovação, repetência, evasão e DIS ficam evidentes nos dados da [Tabela 5](#), a partir dos quais podemos concluir que houve uma melhoria geral da produtividade dos sistemas de ensino, traduzida na regularização do movimento e do rendimento escolar; porém, essa melhoria ocorreu sem eliminar as históricas desigualdades tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista regional.

Tabela 5 – Taxas de promoção, repetência, evasão e distorção idade/série – Médias segundo as regiões geográficas (1995/1996 e 1999/2000)

Região Geográfica	Ensino Fundamental							
	Taxa de Promoção		Taxa de Repetência		Taxa de Evasão		Taxa de DIS	
	95/96	99/00	95/96	99/00	95/96	99/00	95/96	99/00
Norte	55,0	65,0	37,0	27,0	8,0	8,0	59,0	53,0
Nordeste	55,0	65,0	38,0	30,0	7,0	5,0	65,0	58,0
Sudeste	71,5	80,0	22,7	15,5	5,8	4,5	36,7	30,0
Sul	73,0	79,0	22,0	16,0	5,0	5,0	27,0	27,0
Centro-Oeste	64,0	71,0	30,0	23,0	6,0	6,0	45,0	39,0
Brasil	64,5	73,6	30,2	21,6	5,3	4,8	47,0	41,7

Fonte: Brasil (1998)

No ano de 2000, os dados revelam a permanência de gritantes desigualdades nas taxas de aprovação, reprovação e evasão, conforme a [Tabela 6](#).

Tabela 6 – Número de alunos aprovados, reprovados e afastados por abandono no ensino fundamental segundo a região geográfica, em 28/3/2001.

Regiões	Total	Aprovados	Reprovados	Abandono
Brasil	35.298.089	27.607.382	3.824.495	3.403.111
Norte	3.272.305	2.269.031	449.412	453.943
Nordeste	12.430.998	8.645.493	1.768.784	1.827.416
Sudeste	12.672.107	11.149.185	842.421	684.940
Sul	4.379.710	3.623.411	471.864	171.114
C.-Oeste	2.542.969	1.920.242	292.014	265.698

Fonte: Brasil (1998)

Pela [Tabela 6](#) é possível observar que o Nordeste, com um total de matrículas muito próximo do número de matrículas da região Sudeste, concentra 46% do

total das taxas de reprovação do país, e ainda 53% das taxas de afastamento por abandono. Assim, as medidas de correção do fluxo escolar têm atingido apenas parcialmente o quadro de iniquidades da educação brasileira, fazendo com que o direito à educação cumpra apenas de forma precária e pouco efetiva o seu ideal igualitário e emancipador.

Com efeito, os números apresentados indicam que, apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades tanto sociais quanto regionais, o que inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos. Se a pouca capacidade de os sistemas de ensino garantirem a permanência foi evidenciada nesse item, a questão da qualidade deve passar necessariamente pela abordagem dos testes padronizados, que se configuram como mecanismo de aferir o desempenho acadêmico dos alunos, na ausência de outros indicadores. Para tanto, utilizaremos a divulgação do mais recente teste de aferição de conhecimentos internacional, a segunda edição do PISA realizado em 2000, em que o Brasil teve a sua primeira participação.

## **As evidências recentes do desafio da qualidade: as indicações das avaliações em larga escala**

Para além dos impactos dos resultados dos testes padronizados realizados no País, em dezembro de 2001 foi divulgada a desconcertante notícia de que os alunos brasileiros que participaram do PISA, promovido pela OCDE, ficaram em último lugar na avaliação que analisou, pela primeira vez, o desempenho de estudantes com 15 anos de 32 países.<sup>6</sup>

O PISA é uma avaliação internacional cuja finalidade é subsidiar o aperfeiçoamento das reformas educacionais em curso nos países participantes, analisando em que medida os alunos chegam ao final da etapa obrigatória de escolarização possuindo os conhecimentos e as habilidades requeridas para desempenhar diferentes papéis na sociedade, consubstanciadas na capacidade de análise, raciocínio e comunicação de idéias. O teste abrange as áreas de leitura, matemática e ciências, e pretende obter informações sobre o desempenho e as condições de aprendizagem dos estudantes, bem como identificar a preparação dos alunos para a aprendizagem como um processo contínuo. Nesse primeiro teste, a ênfase, tanto na organização quanto na divulgação dos resultados, foi na área de leitura. Em 2003, na segunda edição do PISA, a ênfase foi na área de matemática.

Além dos 28 países da OCDE, participaram, no ano de 2000, quatro países que não integram essa organização: Brasil, Letônia, Liechtenstein e Rússia. Ao todo, 265 mil estudantes dos 32 países realizaram os testes. No Brasil, o órgão responsável pela realização do PISA foi o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e 4.800 adolescentes de 15 anos, matriculados nas 7ª e 8ª séries do ensino fundamental e nas 1ª e 2ª séries do ensino médio de escolas públicas e particulares, responderam às questões do teste.<sup>7</sup>

A média foi de 500 pontos, sendo que cerca de dois terços dos estudantes dos 32 países tiveram notas entre 400 e 600 pontos. Os estudantes que participaram do teste de leitura responderam questões baseadas numa variedade de textos escritos, desde histórias curtas a mensagens na internet ou informações presentes num diagrama. O que se esperava dos estudantes

era que retivessem informações específicas, bem como fossem capazes de interpretar, refletir e avaliar os textos. O Brasil ficou na última colocação, conforme a [Tabela 7](#).

Tabela 7 – Classificação dos países segundo habilidade de leitura (PISA – 2000)

Habilidade de leitura de alunos com 15 anos	
Países	Média
Finlândia	546
Canadá	534
Holanda	532
Nova Zelândia	529
Austrália	528
Irlanda	527
Coréia do Sul	525
Reino Unido	523
Japão	522
Suécia	516
Áustria	507
Bélgica	507
Islândia	507
Noruega	505
França	505
Estados Unidos	504
Dinamarca	497
Suíça	494
Espanha	493
República Tcheca	492
Itália	487
Alemanha	484
Liechtenstein	483
Hungria	480
Polônia	479
Grécia	474
Portugal	470
Federação Russa	462
Letônia	458
Luxemburgo	441
México	422
Brasil	396

Fonte: OCDE (2000)

Na área de leitura, cinco níveis de capacidades foram descritos. No nível 5, o mais alto, representando uma pontuação acima de 625, os estudantes deveriam mostrar proficiência na compreensão de textos sofisticados, utilizar informações difíceis de encontrar em textos pouco familiares, demonstrar compreensão detalhada dos mesmos mediante inferências, bem como criticá-los e construir hipóteses. Apenas 10% dos estudantes que realizaram o teste atingiram o nível 5. Dentre os estudantes brasileiros, menos de 0,5% atingiu o nível máximo.

No outro extremo da escala, correspondendo ao nível 1 ou abaixo, os estudantes apenas deveriam ser capazes de localizar informações isoladas, identificar o tema principal em determinado texto e relacionar suas informações com os conhecimentos cotidianos. No nível 1 foram situados os estudantes que obtiveram entre 335 e 407 pontos. Dentre os estudantes brasileiros que participaram do teste, 23% foram situados abaixo do nível 1, e 33% dos estudantes brasileiros que fizeram o teste e que estão chegando ou já chegaram ao final do ensino fundamental conseguiram demonstrar proficiência nesse nível elementar de capacidade de leitura e interpretação. Assim, 56% dos estudantes brasileiros que participaram do PISA-2000 demonstraram que, ao final da etapa elementar de escolarização, aquela cujo objetivo fundamental é oferecer as bases para a vida em sociedade e para o prosseguimento dos estudos, conseguem, no máximo, compreender textos simples, não tendo se beneficiado suficientemente das oportunidades educacionais e não adquirindo os conhecimentos e habilidades esperadas para essa etapa de escolarização. Dentre os 32 países que participaram do teste, esse percentual foi o mais expressivo para esse nível mínimo de capacidade de leitura e interpretação.

Nos níveis intermediários, 2, 3 e 4, situaram-se cerca de 44% dos estudantes brasileiros. Para esses níveis de leitura era esperado que os alunos fossem capazes de ler textos complexos, criticando-os e avaliando-os (nível 4); ler textos de moderada complexidade, localizando múltiplos aspectos das informações, estabelecendo relações entre diferentes partes do texto e utilizando conhecimentos cotidianos (nível 3) e ler textos básicos, estabelecendo inferências (nível 2).

O PISA ainda avaliou a motivação e o engajamento dos estudantes no desenvolvimento de estratégias de aprendizagem. Quanto a esse aspecto, o dado mais interessante é que a maioria dos estudantes dos países que participaram do PISA afirmou que a escola é o lugar para o qual não querem ir. O teste diagnosticou também que o aspecto mais associado a um bom desempenho acadêmico é aquele relacionado ao controle do processo de aprendizagem. Para os estudantes, esse controle significa ser esclarecido sobre o que deve ser aprendido, ter reforço dos conceitos que ainda não foram compreendidos, e serem oferecidas informações adicionais quando algo não for compreendido.

Os estudantes com os melhores desempenhos no PISA freqüentemente vêm de escolas compostas pelos grupos em vantagem socioeconômica. Os resultados do teste apontam que as diferenças socioeconômicas incidem na diferenciação do sistema escolar, e que esta tem estreita relação com o alto ou baixo desempenho acadêmico dos estudantes. Além disso, as escolas que possuem clima favorável para a aprendizagem e recursos pedagógicos têm melhor desempenho dos seus alunos no teste. Os estudantes foram indagados sobre a utilização da biblioteca, computadores, calculadoras e laboratórios de suas respectivas escolas. Nas escolas em que essa utilização é mais freqüente, o desempenho foi maior. Outros fatores importantes são os relativos à qualificação docente e à proporção de alunos por professor em classe: quanto mais elevada a formação do professor (nível universitário) e quanto menor o número de alunos por classe, maior o desempenho dos estudantes no teste. Entre as escolas em que o número de alunos por professor é maior que 25, o desempenho dos estudantes foi marcadamente pior.

No Brasil, esses indicadores de qualidade do PISA não foram destacados pela imprensa nem pelo Ministério da Educação (MEC). Aliás, o MEC atribuiu o mau desempenho dos estudantes brasileiros no PISA à DIS. Segundo documento divulgado pelo INEP (INEP, 2001), 35% dos estudantes brasileiros sem DIS alcançou o nível 2 de rendimento no teste de leitura, o que significa que esses

alunos conseguem ler textos básicos e inferir. O então ministro da educação, Paulo Renato de Sousa, ao comentar os resultados do teste, afirmou que esperava resultados piores e que o problema maior da educação brasileira é a repetência.

Apesar de a repetência ser um problema crônico, considerá-la a maior responsável pelo mau desempenho dos estudantes no PISA é uma análise bastante parcial da educação brasileira. Antes de ser "a causa" do mau desempenho, a repetência e/ou a DIS constituem "efeitos" de uma educação que, ao menos na etapa obrigatória, se estendeu consideravelmente para quase toda a população sem uma correlata preocupação com a extensão de parâmetros de qualidade a serem atingidos pelas escolas e pelos sistemas de ensino.

Além disso, o problema da baixa qualidade de ensino na etapa obrigatória de escolarização, ao contrário do que vem sendo propagado, não atinge somente as escolas públicas. Franco (2002), ao analisar os resultados do PISA, propôs a comparação do desempenho dos alunos oriundos das elites econômicas de sete países que participaram do teste (Brasil, Coréia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Rússia, França, México e Portugal). No Brasil, esses alunos tipicamente estudam em escolas particulares. Apesar da comparação ter sido feita entre grupos mais homogêneos, o que descartou as variáveis relativas às desvantagens socioeconômicas e culturais, bem como às desvantagens relativas à DIS, como enfatizou o ministro, os alunos brasileiros mantiveram o pior desempenho, o que comprova que nem mesmo a escola das elites é de qualidade, comparativamente à boa escola de outros países.

Assim, avaliações mediante testes padronizados como o SAEB ou o PISA têm contribuído para destacar no cenário educacional brasileiro a questão da qualidade do ensino, bem como a questão correlata dos meios e recursos necessários para provê-la com igualdade para todos aqueles que acessam a etapa obrigatória de escolarização.

## **O desafio da definição de padrões de qualidade para o ensino brasileiro**

Diante da quase universalização do acesso à etapa obrigatória de escolarização, bem como dos reiterados episódios trazidos pela imprensa e vividos no cotidiano escolar quanto aos alunos que estão na escola, mas não se apropriam do mínimo indispensável para viver em sociedade, parece que o grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que ele seja, além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação e de exclusão social.

Os aspectos de ordem qualitativa na garantia e efetividade do direito à educação não foram desprezados pela legislação brasileira. A Constituição Federal de 1988 define como um dos princípios do ensino brasileiro a garantia de padrão de qualidade (inciso VII, art. 206), estabelece que a União deve garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade (art. 211, parágrafo 1º) e determina vinculação de recursos por esfera administrativa a serem aplicados para a realização dessas finalidades (art. 212).



A LDB prescreve que o dever do Estado para a efetivação do direito à educação será concretizado mediante a garantia de "padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem" (inciso IX, art. 4º). Além disso, prevê que a União, em regime de colaboração com os entes federados, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base em um custo-aluno mínimo que assegure um ensino de qualidade.

Assim, além de consolidar a obrigatoriedade do ensino fundamental, não apenas para o indivíduo e as famílias, mas também a obrigatoriedade de oferta por parte do Estado, o texto constitucional e a legislação subsequente obriga que essa oferta educacional seja de qualidade. Contudo, se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir de Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o *padrão de qualidade* do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento? No caso do acesso é mais simples, uma vez que a inexistência de vagas é facilmente constatada. Nesse caso, se os pais ou responsáveis acionarem a justiça, o direito será assegurado com rito sumário (Oliveira, 1995, 1999). Todavia, esse procedimento é completamente inadequado para o caso de oferta de ensino sem qualidade. Poderia o ensino de má qualidade ou sem qualidade ser considerado oferta irregular? Em caso positivo, como caracterizar a precariedade do ensino ministrado? E ainda que fosse feito um esforço para caracterizar o ensino de má qualidade ou de nenhuma qualidade, a quem seria atribuída a responsabilidade? Às secretarias de educação? Ao ministro? Ao chefe do Executivo? Ao diretor do estabelecimento de ensino? Aos professores?

Diante disso, cabe uma discussão sobre o atual padrão de atendimento no ensino brasileiro, bem como uma reflexão sobre alguns aspectos do padrão de qualidade que almejamos para assegurar o direito à educação não apenas do ponto de vista do acesso.

Em primeiro lugar cumpre destacar que a ênfase na reflexão da dimensão qualitativa do direito à educação não significa tomar como pressuposto que o problema quantitativo do acesso esteja resolvido, mesmo para o ensino fundamental. Para além do problema da falta de vagas em algumas localidades, já discutido neste trabalho, basta observar que a média de anos de estudo da população brasileira de 10 anos ou mais de idade era de 5,8 em 2001 (IBGE, 2001), o que significa que muitos brasileiros até conseguem o acesso à etapa obrigatória de escolarização, mas não conseguem finalizá-la.

Em segundo lugar, quanto à dimensão qualitativa, não se trata simplesmente de estabelecer padrões de atendimento sem considerar a diversidade de expectativas e demandas da sociedade em relação aos sistemas de ensino. Sacristán (2001) destaca que as representações sociais em torno do valor da escolarização universal são múltiplas e diversas, o que vai conferir significados distintos para as representações sociais em torno da qualidade de ensino.

Em decorrência dessas múltiplas e diversas representações sociais, haverá distintas demandas e os indicadores de qualidade também se apresentarão de forma múltipla, conforme as representações e as intencionalidades dos sujeitos históricos. Além da multiplicidade de formas, os indicadores de qualidade devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados, visto que as diversas expectativas e representações sociais integram um contexto histórico mais amplo e em constante movimento. Assim, a tarefa de definição dos indicadores de qualidade não é somente técnica, mas também

política, ou seja, definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer uma análise dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização.

Bruggen (2001) assinala que as diferentes representações sociais sobre qualidade não devem impossibilitar a definição de uma linguagem comum que consolide campos de ação. Assim, defende a seleção de um bom conjunto de indicadores que permitam a avaliação não só da qualidade das escolas, mas também a dos sistemas de ensino. A partir dos indicadores usualmente aceitos nos países europeus, estabelece uma classificação em três categorias: indicadores de investimento, de desempenho dentro da realidade educativa e de sucesso/fracasso escolar.

Os indicadores de investimento são aqueles relacionados à remuneração docente, proporção de alunos por professor, custo-aluno etc. Os relativos ao desempenho na realidade educativa são aqueles que dizem respeito ao clima e à cultura organizacional da escola. E, enfim, os indicadores de sucesso/fracasso escolar estão associados ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização.

No Brasil, dos vários indicadores de investimento, apenas o gasto-aluno, erroneamente entendido como custo-aluno, foi estabelecido, ainda que não tenhamos chegado a um consenso sobre seu cálculo. Todavia, essa definição não foi antecedida da explicitação de metas a serem atingidas em termos de melhoria de infra-estrutura, equipamentos, instalações, salário, de formação inicial e continuada e dos programas de assistência ao estudante. Sendo assim, a definição do gasto-aluno correspondeu a uma lógica que partiu do rateio do montante dos recursos existentes, e não dos insumos necessários e da definição de padrões de qualidade mínimos para o conjunto da população.

Já os indicadores de desempenho são praticamente inexplorados na realidade brasileira, pois os sistemas de ensino não possuem metodologias para avaliá-los, apesar de experiências localizadas e estudos internacionais indicarem a relevância do clima e da cultura organizacional para amenizar o peso das desvantagens socioeconômicas e culturais dos alunos no processo de ensino-aprendizagem.

Enfim, as políticas de avaliação mediante testes padronizados como o SAEB, constituindo indicadores de sucesso/fracasso escolar, se, por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequencial. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino. Ademais, há questões de ordem metodológica que dificultam a análise dos impactos que os insumos educacionais, o contexto socioeconômico e cultural e as práticas escolares têm sobre a aprendizagem dos alunos. Soares (2002) destaca que o modelo analítico do SAEB não se propõe a acompanhar os alunos de um ano para o outro, de modo que inexistem medidas de valor agregado, o que impossibilita não só a análise dos fatores descritos acima, mas até mesmo discernir se o que o aluno demonstra ter aprendido em determinado ano foi resultado do trabalho desenvolvido pela escola em que está efetivamente matriculado, ou de sua trajetória educacional progressiva.

Apesar dessas limitações, é preciso destacar que o debate sobre a definição de padrões de qualidade não está completamente ausente do cenário educacional brasileiro. No início da década de 1990, Xavier *et al.* (1992) apresentaram uma proposta de alocação de recursos para o ensino fundamental articulada a um "conjunto de condições de acesso, permanência e desempenho que permitem um produto educacional de qualidade" (p.77),

chamado pelos autores de *padrões mínimos de oportunidades educacionais* (PMOE). Os autores propunham que os PMOE fossem definidos a partir dos princípios de eficiência (otimização de recursos) e equidade (justiça distributiva) educacionais. Para tanto, a definição preliminar deveria ser a de *padrões mínimos da qualidade do serviço educacional* (PMQSE), referindo-se a "um aspecto restrito e estratégico do PMOE: a escola e as condições mínimas para o seu funcionamento" (p.78), ou seja, a definição de condições básicas de funcionamento das escolas para que todas as crianças tivessem acesso a um mínimo pactuado de educação formal.

Em que pese a contribuição da análise dos autores para a definição dos padrões de qualidade do ensino brasileiro, é possível identificar na proposta de definição dos PMQSE e dos PMOE o equívoco de supor que a definição dos insumos acarreta automaticamente a melhoria da qualidade de ensino. Contudo, mesmo essa crítica pode ser relativizada se levarmos em consideração o fato de tratar-se de um esforço inicial, num contexto imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, na direção da definição de um nível comum de financiamento como uma etapa preliminar de definição de padrões de qualidade.

É evidente que a definição de insumos é uma medida necessária para precisar parâmetros de qualidade, mas os insumos não definem sozinhos esses parâmetros. Estudos internacionais têm demonstrado isso. Um deles, intitulado "Primeiro Estudo Internacional Comparativo em Linguagem, Matemática e Fatores Associados", foi realizado em 1997 pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade na Educação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e consistiu na aplicação de testes padronizados de linguagem e matemática para alunos dos 3º e 4º graus da etapa elementar de escolarização. Da amostra, participaram 13 países da América Latina e Caribe (Argentina, Bolívia Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela). Além dos testes, alunos, pais, professores e diretores responderam a questionários sobre fatores associados ao processo de aprendizagem e à qualidade de ensino.

O estudo tinha a proposta de compreender o que os alunos da região estavam aprendendo, de que maneira aprendiam e como os países da região poderiam melhorar a qualidade da educação (UNESCO, 1998). Tal como indicado pelos resultados do PISA, o estudo evidenciou que a média de sucesso dos estudantes da região é baixa no que se refere ao que se considera adequado que eles aprendam em linguagem e matemática. Na área de linguagem, o que se esperava dos estudantes era que demonstrassem competências e habilidades de compreensão, prática metalingüística e produção de texto; e na área de matemática, que fossem capazes de demonstrar habilidades em numeração, operações simples, frações comuns, geometria e medição, além de quatro habilidades aritméticas: interpretação de gráficos, reconhecimento de padrões, manejo de probabilidades e estabelecimento de relações entre os dados.

Os resultados gerais para a área de linguagem é que na região, com exceção de Cuba, que apresentou as médias mais altas, os alunos estão sendo ensinados a decodificar, ou seja, a traduzir as palavras escritas para a linguagem oral, mas sem compreensão ou interpretação do texto. Em matemática, novamente excetuando Cuba, os testes indicaram que os alunos não assimilaram conhecimentos nem desenvolveram as competências necessárias, pois reconheciam signos e estruturas com, entretanto, escassa capacidade para resolver problemas simples da vida cotidiana. Cumpre destacar que o estudo, do mesmo modo que o PISA, demonstrou mais recentemente não haver diferença considerável entre alunos de escolas

públicas e particulares, o que desmistifica a idéia de que o problema da qualidade seja marca distintiva das escolas públicas.

Enfim, o estudo serve de ponto de partida para analisarmos o papel dos insumos na configuração de um ensino de qualidade, pois suas conclusões destacam que o aumento de recursos ou a definição de insumos são condições necessárias mas insuficientes, por si mesmas, para gerar qualidade, visto que existe uma série de variáveis que compensam o efeito negativo das adversas condições socioeconômicas e culturais, contribuindo para que os alunos possam alcançar bons resultados. Exemplo disso é a intrigante posição de superioridade nesse teste dos estudantes de Cuba, onde sabidamente preponderam condições adversas em decorrência da situação do país em relação à hegemonia econômica norte-americana e da resistência aos ditames do capital financeiro internacional.

Diante disso, é possível concluir que essas variáveis têm relação não só com insumos, mas também com a cultura, as atitudes, as práticas e as inter-relações entre professores, alunos, diretores e demais membros da comunidade escolar.

Assim, embora a redefinição de políticas de financiamento e alocação de recursos para a educação brasileira seja urgente e necessária, é preciso pensar de forma articulada num conjunto de indicadores que permita configurar uma escola e um ensino de qualidade numa perspectiva que abranja insumos, clima e cultura organizacional e avaliação. Ou seja, é preciso pensar numa política de melhoria da qualidade de ensino que articule insumos e processos. Nesse sentido, o estudo da UNESCO (1998) propõe, mediante os resultados dos alunos nos testes e as respostas aos questionários, elementos que podem configurar uma escola eficaz, ou seja, uma escola onde os alunos aprendam. Tais elementos são:

1. biblioteca com materiais instrucionais e livros em quantidade e qualidade suficientes;
2. professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas;
3. professores que não atribuam os resultados de aprendizagem às famílias, mas sim ao seu próprio desempenho ou ao desempenho dos estudantes;
4. prática formal de avaliação de desempenho dos alunos;
5. agrupamento de alunos por critérios de heterogeneidade;
6. ambiente de aula adequado com respeito e convivência harmônica;
7. envolvimento dos pais no cotidiano escolar.

Esses elementos indicam que a definição de padrões de qualidade deve passar necessariamente não só pela definição de insumos, mas também de processos. Nessa direção, um primeiro passo pode consistir na articulação entre os padrões de qualidade e as políticas de financiamento e avaliação da educação.

Uma política de financiamento cujas bases sejam os princípios da igualdade e da eficiência constitui o alicerce de uma política de melhoria da qualidade do ensino. Num nível mais elementar, as políticas de financiamento são baseadas em decisões centralizadas que levam em conta o número de alunos, os insumos e os recursos disponíveis. No caso brasileiro, há uma política de

financiamento traçada na relação entre o número de alunos e o total de recursos disponíveis que configura a capacidade de atendimento dos sistemas, uma vez que sequer o debate e a definição dos insumos necessários foram sistematizados.

Todavia, desde a década de 1960, com o reconhecimento da relação estreita entre desvantagens socioeconômicas e culturais e baixo rendimento escolar, foram desenvolvidas fórmulas de financiamento da educação que enfatizavam a alocação de recursos adicionais a escolas com usuários nessa condição (Estados Unidos, Austrália, Inglaterra e França adotam esse modelo) (Caldwell *et al.*, 2002).

Essas fórmulas de financiamento representam um avanço para a superação dos problemas relativos à qualidade do ensino, visto que levar em conta as desigualdades entre os alunos e as escolas, bem como as suas diferentes necessidades educativas, para distribuição de recursos, implica especificação da qualidade da educação financiada pelo Estado e debate sobre quanto é possível gastar para atingir a qualidade especificada.

Contudo, as fórmulas de financiamento baseadas nas necessidades de aprendizagem dos alunos não levam em conta apenas os insumos necessários para o provimento de serviços educacionais mais equânimes, mas, sobretudo, os custos por aluno por resultado de aprendizagem, mediante mecanismos não só de prestação de contas dos recursos, mas também dos resultados dos programas financiados.

Dessa forma, o pressuposto é que, no financiamento da educação mediante fórmulas baseadas nas necessidades de aprendizagem dos alunos, o cálculo seja feito a partir da análise do que é preciso gastar para uma qualidade de ensino especificada; e, como as escolas têm demandas distintas, as fórmulas devem levar em consideração diferentes formas de distribuição, tendo como resultado custos também diferenciados (Levacic & Ross, 2002). Para tanto, essas fórmulas são desenvolvidas a partir da construção de indicadores de desvantagem socioeconômica que utilizam dados censitários da população ou outros dados disponíveis nos ministérios de educação.

A correlação entre a definição de indicadores de qualidade e o financiamento da educação fica patente pelo alto poder indutor das formas de distribuição e alocação de recursos. Com efeito, a forma que assume o financiamento da educação pode influenciar os gestores, mediante mecanismos de incentivos ou sanções, bem como mediante o pacto e a comunicação política entre governo(s) e escola(s). Por isso, pensar numa política de financiamento articulada à negociação de indicadores de qualidade configura-se numa espécie de contrato em que se define o que se espera das escolas e a forma de alcançar esses objetivos, a partir das variáveis sociopolíticas de cada sistema escolar e de cada escola, a fim de amenizar os históricos padrões de iniquidade e de ineficiência e, ao mesmo tempo, estabelecer padrões de qualidade de ensino que sirvam de medida de igualdade para a efetivação do direito à educação, tornando-o passível de demanda jurídica caso a oferta irregular seja considerada como uma oferta que se distancia desses padrões de qualidade pactuados.

## **Considerações finais**

Das observações realizadas neste texto, parece-nos que a declaração do direito à educação estabelecida no texto constitucional de 1988 criou as condições para a expansão dos últimos anos, permitindo redefinir-se as

prioridades na luta pela expansão desse direito. A Constituição Federal de 1988 reconhecia como objetivo de curto prazo a universalização do ensino fundamental, de forma a defini-lo como única etapa obrigatória da escolarização. Hoje, sua generalização cria as condições para a necessária atualização do próprio texto constitucional.

De um lado, no sentido de possibilitar como desafio imediato a generalização do ensino médio, a idéia da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) como parte do direito à educação ganha inédita realidade com a significativa expansão dos últimos anos. Assim sendo, cabe claramente postularmos a modificação do artigo 208 da Constituição Federal, estabelecendo o ensino médio como obrigatório; nos termos da experiência na grande maioria dos países democráticos. Dessa forma, parece-nos que a necessidade de generalização da educação básica coloca na ordem do dia a transformação do ensino médio em nova etapa obrigatória a ser incluída na lei, necessidade/possibilidade claramente evidenciada por tal expansão.

De outro, a mesma expansão e permanência na escola fundamental por parte de populações historicamente excluídas dessa escola coloca o desafio da qualidade para todos como uma dimensão democratizadora inédita em nossa história, tornando impossível a oposição conservadora da qualidade à quantidade.

Cabe, pois, criar as condições de efetivação do princípio constitucional do padrão de qualidade do ensino (art. 206, inciso VII da Constituição Federal) como nova dimensão do direito à educação. O reconhecimento dessa necessidade não nos exime, pesquisadores da área de educação, do desafio e da responsabilidade de traduzir o "padrão de qualidade" num conjunto de indicadores passível de exigência judicial.

O esforço empreendido neste texto procura apontar possíveis caminhos a serem trilhados nessa busca.

## Referências bibliográficas

ARELARO, Lisete Regina Gomes, (1988). *A (ex)tenção do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático (uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos — 1962-87)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. [ [Links](#) ]

BEISIEGEL, Celso de Rui, (1964). *Ação política e expansão da rede escolar. Pesquisa e Educação*, nº 1. São Paulo: Centro Regional de Pesquisas Educacionais (CRPE). [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, (1986). *Educação e sociedade no Brasil após 1930*. In: FAUSTO, Boris, (org.) *História geral da civilização brasileira — III. O Brasil republicano*. 4. Economia e Cultura (1930-1964). 2ª ed. São Paulo: Difel, p. 381-416. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, (1981). *Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum*. *ANDE, Revista da Associação Nacional de Educação*, v. 1, nº 1, p. 41-56. [ [Links](#) ]

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, (1998). *Informe estatístico da educação básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil*. Brasília: MEC / INEP / SEEC. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, CONGRESSO NACIONAL, (1996). *Lei nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, 20 de dezembro de 1996. Brasília: *Diário Oficial da União*, 23 de dezembro de 1996, p. 27.833-41. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. [ [Links](#) ]

BRUGGEN, Johan C. Van, (2001). Políticas europeias de avaliação da escola: situação actual da relação com as políticas de autonomia, descentralização e auto-gestão (self-management). *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, Lisboa, nº 1, p. 4-21. [ [Links](#) ]

CALDEWELL, Brian, LEVALIC, Rosalind, ROSS, Kenneth N., (2002). El papel de la financiación de las escuelas mediante fórmulas en diferentes contextos de política educacional. In: UNESCO/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades: utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. p. 11-29. [ [Links](#) ]

ENGUITA, Mariano, (1995). O discurso da qualidade e a qualidade do discurso, (1995). In: Gentili, Pablo, Silva, Tomáz Tadeu da (orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, p. 93-110. [ [Links](#) ]

FRANCO, Creso, (2002). Educação das elites no Brasil: a Bélgica não existe. *Rio de Janeiro: trabalho e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 2, nº 4, ago. 2002, p. 13-16. [ [Links](#) ]

GENTILI, Pablo, (1995). O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. In: Gentili, Pablo, Silva, Tomaz Tadeu da (orgs.), (1995). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, p. 111-177. [ [Links](#) ]

HOBBSAWM, Eric, (1995). *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1989*. São Paulo: Companhia da Letras. [ [Links](#) ]

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (2001a). *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: Departamento de População e Indicadores Sociais do IBGE, p. 75-114. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, (2001b). *Censo 2000: sinopse preliminar do censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE. [ [Links](#) ]

INEP — Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, (2001). *PISA 2000: relatório nacional*. Brasília: INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 16 fev. 2001. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, (1999). *Sinopse Estatística da Educação Básica: Brasil, Regiões e Unidades da Federação*. Brasília : INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2001. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, (2000). *Sinopse Estatística da Educação Básica: Brasil, Regiões e Unidades da Federação*. Brasília : INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2001. [ [Links](#) ]

\_\_\_\_\_, (2001). *Sinopse Estatística da Educação Básica: Brasil, Regiões e Unidades da Federação*. Brasília : INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2001. [ Links ]

\_\_\_\_\_, (2002). *Sinopse Estatística da Educação Básica: Brasil, Regiões e Unidades da Federação*. Brasília : INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2002. [ Links ]

LEVACIC, Rosalind, ROSS, Kenneth N., (2002). Principios para diseñar fórmulas de financiación de las escuelas basada em necesidades. In: UNESCO/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP). *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades: utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, p. 30-69. [ Links ]

MELLO, Guiomar Namó de, (1979). Fatores intra-escolares como mecanismo de seletividade no ensino de 1º grau. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 1, nº 2, p. 70-8, jan. [ Links ]

OCDE — Organisation for Economic Co-operation and Development (2000). *Knowledge and skills for life: first results from PISA-2000*. Disponível em: <<http://www.pisa.oecd.org>>. Acesso em 21 dez. 2000. [ Links ]

OLIVEIRA, Romualdo Portela de, (2001). O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de, ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. Análise da LDB e Constituição Federal. São Paulo: Xamã, p. 15-43. [ Links ]

\_\_\_\_\_, (1999). O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo: ANPEd, mai-ago, p. 61-74. [ Links ]

\_\_\_\_\_, (1995). *Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. [ Links ]

SACRISTÁN, J. Gimeno, (2001). *A educação obrigatória: seu sentido educativo e social*. Porto Alegre: ARTMED. [ Links ]

SOARES, Sergei, (2002). Avaliação educacional como instrumento pedagógico. *Rio de Janeiro: trabalho e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 2, nº 4, p. 23-25, ago. [ Links ]

SPÓSITO, Marília Pontes, (1984). *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*. São Paulo: Loyola. [ Links ]

XAVIER, Antonio Carlos da R., AMARAL SOBRINHO, José, PLANK, Davi, (1992). Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, Cândido Alberto, AMARAL SOBRINHO, José (orgs.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA (Série IPEA nº136), p. 71-97. [ Links ]

UNESCO — United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, (1998). *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados em tercero e cuarto grado*. Santiago, Chile: UNESCO/Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. [ Links ]



Recebido em março de 2004  
Aprovado em julho de 2004

ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA, doutor em educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, é professor na mesma faculdade. Realizou estágio de pós-doutorado no Latin American Studies Program da Cornell University, nos Estados Unidos. Além de vários artigos em periódicos especializados, organizou, com Afrânio Mendes Catani, o livro *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (Belo Horizonte: Autêntica, 2000) e, com Theresa Adrião, *Gestão, financiamento e direito à educação* (São Paulo: Xamã, 2001) e *Organização do ensino no Brasil* (São Paulo: Xamã, 2002). Desenvolve pesquisas na área de política e avaliação da educação. E-mail: [romualdo@usp.br](mailto:romualdo@usp.br)

GILDA CARDOSO DE ARAUJO, mestre em educação pela Universidade Federal do Espírito Santo, é atualmente professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo e doutoranda na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, na qual desenvolve pesquisa intitulada *Município, federação e direito à educação no Brasil*. De 2002 a 2004, integrou a comissão editorial da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Exerce atualmente o cargo de vice-diretora da ANPAE-ES. Publicou recentemente *Educação obrigatória: as tensões entre a ampliação do direito à educação e o autoritarismo brasileiro* (*Dimensões*, Vitória, UFES/Departamento de História, n. 12, jan./jun. 2001, p. 194-204). E-mail: [gilda.vix@terra.com.br](mailto:gilda.vix@terra.com.br)

\* Texto apresentado no Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional, na 26ª Reunião Anual da ANPEd, realizada de 5 a 8 de outubro de 2003 em Poços de Caldas (MG).

1 Entendemos que é preciso redimensionar a polarização entre as idéias de eficiência e de democracia, pois não são idéias antagônicas, e sim complementares. Uma eficiente aplicação dos recursos públicos, uma eficiente gestão das políticas sociais e um eficiente espaço de comunicação política (pactos) não só integram como potencializam os princípios democráticos.

2 Não estamos nos referindo à existência de um consenso em torno da necessidade do processo de ampliação das oportunidades de escolarização. O estudo de Marília Spósito (1984) evidencia que esse processo, em São Paulo, além das resistências de conteúdo político, administrativo e técnico relacionadas especificamente à ausência de planejamento e de critérios na expansão das escolas de ensino secundário, também sofreu críticas pela suposta perda de qualidade no ensino elementar e, sobretudo, no ensino secundário. Destacando o papel do jornal *O Estado de S.Paulo* na difusão do argumento da perda de qualidade, a autora afirma que "A preocupação com 'nível' de qualidade oferecida e o receio da 'perda de qualidade' em decorrência de sua extensão a grandes segmentos da coletividade foram motivos suficientemente fortes para transformar *O Estado de S.Paulo* em um dos núcleos mais resistentes ao crescimento do sistema escolar paulista" (p. 145).

3 Um exemplo de palavra assim é "liberdade", que pode ser usada em diversos e, às vezes, contraditórios sentidos. Por exemplo, quando a burguesia emergente inicia a sua luta contra o feudalismo, uma de suas bandeiras era liberdade, entendida como liberdade de comércio. A idéia de liberdade no sentido de liberdade de manifestação de expressão é posterior. No entanto, liberdade é um conceito aparentemente muito claro, todo mundo

fala, todo mundo é a favor, sem, contudo, qualificar de que liberdade se está falando. A mesma coisa poderia ser dita a respeito da qualidade, que também comporta sentidos diversos, especialmente a idéia de qualidade na educação.

[4](#) Mesmo com os critérios ambíguos de medir o analfabetismo, historicamente utilizados no Brasil, esse dado é significativo. Principalmente pelo fato de, durante muito tempo, o cidadão que apenas conseguisse desenhar o nome próprio ter sido considerado alfabetizado e as taxas de analfabetismo, ainda assim, continuarem expressivas (Arelaro, 1988).

[5](#) No Brasil houve algumas experiências nos anos de 1960 e 1970 de aprovações automáticas, mas após 1982 o ciclo básico no Estado de São Paulo foi um dos primeiros. Depois, vários estados e municípios adotaram políticas de ciclo, ainda que com formatos diferentes (Arelaro, 1988).

[6](#) O desempenho dos estudantes brasileiros é ainda mais alarmante se levarmos em consideração o fato de o País ser o único que selecionou amostra com base no critério de escolaridade (estudantes de 15 anos que tivessem concluído o ensino fundamental e que estivessem freqüentando o ensino médio), ao passo que nos demais países a amostra se deu apenas pelo critério da idade.

[7](#) As informações sobre o PISA-2000 foram retiradas de OCDE (2000).