

## O FIM DE UMA ERA OU E AGORA, MARIA? DESAFIOS PARA A ATUAÇÃO FEDERAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

**Sergei Soares**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; licenciado.

**Letícia Bartholo**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Câmara dos Deputados.

**Elaine Cristina Licio**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

**Alvana Bof**

Pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

**Felipe dos Santos Martins**

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

**Claudio Hamilton dos Santos**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dimac/Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2713>

Maria é uma secretária nacional de educação recém-nomeada. Embora não tenha formação específica na área, Maria é estudiosa, comprometida e, mais ainda, sabe que a soberba e a ignorância são um caminho inequívoco para o fracasso – e ela não quer fracassar. Assim, rapidamente se embrenha em estudar e destrinchar os indicadores educacionais mais importantes. Fica muito decepcionada ao se deparar com a falta de vagas em creches e ao identificar que mais da metade dos estudantes do ensino médio não atinge níveis adequados de aprendizado em português e matemática. Enquanto busca razões que expliquem indicadores tão desfavoráveis, nossa secretária é acometida por um evento banal em textos de realismo fantástico, mas muito raro na literatura técnica: Maria é sugada por um túnel do tempo, que a transporta três décadas em direção ao passado.

Ainda se recuperando das reviravoltas do túnel, Maria abre os olhos e encontra um panorama educacional assustador: Brasil, 1989, um país recém-saído da ditadura militar que apresenta alguns dos piores indicadores educacionais da América Latina. Os números são tétricos. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 1989, a média de anos de estudo da população brasileira de 25 a 65 anos é de 5,1 anos. Os números equivalentes para o Chile, Paraguai e Peru são 8,9, 8,8 e 8,2. Praticamente a metade dos alunos é reprovada já no primeiro ano do primário e apenas 33 de cada cem crianças e jovens brasileiros completam este nível de ensino, enquanto no Uruguai e no Panamá as taxas de término do primário são 95 e 91, respectivamente. De cada cem jovens brasileiros em idade de cursar o secundário, apenas 17,4 o fazem. Entre os jovens argentinos e mexicanos as taxas de matrícula líquida no secundário são de 95 e 83, respectivamente. O Brasil apresenta, de longe, os piores indicadores educacionais entre países semelhantes ao nosso na América Latina.

Perplexa com esses números, nossa secretária de educação examina o que há por trás deles, e então deixa de se surpreender: a quantidade de vagas nas escolas é grosseiramente insuficiente para atender à demanda educacional; professores, muitos com baixa escolaridade e sem formação específica, ganham salários irrisórios; o financiamento educacional é insuficiente e mal distribuído; faltam parâmetros mínimos orientando as redes escolares;

# SUMEX

o apego inexplicável à pedagogia da repetência caracteriza a quase totalidade das escolas e é compartilhado entre pais, professores e políticos; as abordagens com relação ao aprendizado são puramente conteudistas; o sistema de avaliação praticamente inexistente; e há uma falta de clareza generalizada na sociedade sobre a importância da educação. A política educacional no Brasil ao fim dos anos 1980 é, simplesmente, um desastre.

Como em várias outras áreas, a Constituição Federal de 1988 estabelece novos direitos educacionais e cria novas fontes de financiamento não triviais para o setor. No entanto, apesar do seu detalhismo, oferece pouca direção sobre como atingir as metas e não estabelece qualquer mecanismo para garantir a aplicação dos vultosos recursos previstos em ações de manutenção e desenvolvimento da educação. A política educacional federal se pauta principalmente por um vasto e complexo sistema de convênios voluntários para repassar recursos com fins fisiológicos para prefeitos e governadores. Mas as coisas estavam prestes a mudar.

Nos trinta anos seguintes à primeira eleição presidencial pós-ditadura, grande parte do quadro descrito se modifica. É criado um sistema de avaliação educacional que figura entre os melhores do mundo em desenvolvimento; há um avanço importante no detalhamento das funções e competências entre o governo federal, estados e municípios; a pedagogia da repetência é duramente combatida; mecanismos para garantir e fiscalizar a aplicação de recursos são fixados; o volume de recursos destinados à educação aumenta de forma exponencial; e a formação e remuneração de professores melhoram dramaticamente. As políticas federais, embora permaneçam com lacunas de organização, estão mais claras e longe do caos fisiológico de 1989. O financiamento por aluno do ensino básico aumenta por quase um fator de cinco no mesmo período.

Nossa viajante do tempo então percebe que é inegável o avanço ocorrido em trinta anos: a universalização do acesso ao ensino permitiu que praticamente todas as crianças tenham acesso e se matriculem em uma escola; o avanço no fluxo foi expressivo e hoje a taxa de término do primário é superior a 80% (lembrem-se que era de 33% há trinta anos); e houve também ganhos significativos no aprendizado dos anos iniciais do ensino fundamental.

No caso dos anos finais do ensino fundamental, entretanto, os ganhos foram medíocres, e praticamente inexistentes para o ensino médio. A grande maioria

dos jovens termina a educação básica sem dominar as competências mínimas necessárias para empregabilidade ou até convivência social. Em 2017, os dados do Inep demonstraram que mais de 70% dos estudantes do ensino médio tinham conhecimento insuficiente em português e matemática.

Maria então conclui que grande parte daquilo que analistas e pesquisadores acreditavam, em 1989, ser necessário para que o Brasil oferecesse uma educação de qualidade para todas as suas crianças foi feito, mas que os resultados estão aquém do esperado. Ou seja, sob uma vastidão de aspectos importantes, o Brasil se empenhou em organizar e fortalecer o ensino público, e, se quisermos estilizar, o resultado foi este: a criança começa aprendendo em níveis razoáveis e termina o ensino médio com uma inaptidão irrazoável. Assim, voltando da viagem, Maria se pergunta: mas, se tanto foi feito, por que estes resultados medíocres? E o que fazer para melhorar? O que podemos tentar de diferente?

A história visitada por Maria indica que os preceitos constitucionais sobre educação estão no caminho certo, mas que precisamos ainda de muitos esforços para transformá-los em um sistema educacional de excelente qualidade. Precisamos melhorar e aclarar competências federativas, aprimorar e democratizar o financiamento, investir nos professores e aperfeiçoar o currículo e o sistema de avaliação.

Maria também já entendeu que o governo federal não pode melhorar diretamente os resultados de uma política descentralizada, mas pode e deve aprimorar os processos que levam a isto. E que processos são estes? Ela conclui que com uma boa articulação entre coordenação, financiamento e avaliação, a esfera federal pode fazer muita coisa para melhorar a vida dos alunos e professores: estabelecer bases curriculares flexíveis, que contemplem também habilidades não cognitivas, diminuir as iniquidades das condições salariais dos professores por meio de uma complementação mais equitativa via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), construir processos formativos que se direcionem às lacunas de aprendizado em sala de aula e mensurem as competências desenvolvidas pelos estudantes, estimular trocas de boas experiências entre municípios e estados. Ademais, quem sabe a articulação desses três eixos seja também capaz de atenuar os interesses corporativos

# SUMEX

em torno do vestibular, interesses estes que dificultam deixar de lado o paradigma do conteudismo.

A viagem de Maria ao passado constitui parte do que chamamos de história da educação no Brasil. Seu interesse por estudar o que já foi feito, examinar os resultados e prospectar caminhos de aprimoramento, contudo, não é mera ficção: consiste em tudo aquilo que permite à gestão pública avançar para que, em uma próxima viagem no tempo, levemos Maria a cenários educacionais marcados por muito aprendizado.