

**Título do capítulo** A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL:  
DIAGNÓSTICO E PROPOSTA PARA A AÇÃO  
GOVERNAMENTAL

**Autores (as)** Lizete Castro Pereira Nunes

**DOI**

**Título do livro** O Brasil no fim do século: desafios e propostas  
para ação governamental

**Editor (es)**

**Volume**

**Série**

**Cidade**

**Editora** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano** 1994

**Edição** 1ª

**ISBN**

**DOI**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

---

# A Qualidade do Ensino Fundamental: Diagnóstico e Proposta para a Ação Governamental

Lizete Castro Pereira Nunes\*

## 1 - O Quadro Atual

**P**arece haver pouca discordância no momento atual sobre a centralidade que a questão educacional desfruta no contexto de uma estratégia brasileira para retomar a trilha do desenvolvimento e promover uma reestruturação produtiva eficaz.

Isto se deve, essencialmente, à existência de um flagrante descompasso entre a dimensão de sua economia e o baixo conteúdo educacional médio da população do país, mesmo quando comparado aos demais países da América Latina. Se foi possível implementar no passado a industrialização com níveis de escolaridade bastante precários, os processos tecnológicos recentes e as modificações nas formas de organização da produção e do trabalho apontam consistentemente em direção à exigência de se dispor de conteúdos educacionais da força de trabalho cada vez mais elevados.

De outro lado, são evidências indisputáveis as contribuições da educação para a promoção da igualdade de oportunidades e para a formação da cidadania. De fato, no caso brasileiro, há uma sensibilidade muito elevada entre níveis de escolaridade e perfis salariais: uma parte significativa da elevada desigualdade de renda está associada também a uma distribuição desigual da educação. Ademais, há relações estreitas entre a pobreza e o baixo nível educacional que se agravam sobremaneira quando crianças e jovens não se integram ao sistema educacional ou o abandonam, na medida em que irão no futuro reproduzir novos contingentes de pobreza. Quanto à

---

\* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

cidadania, não é possível conceber o exercício dos direitos e deveres compreendidos no funcionamento de uma sociedade democrática, de caráter cada vez mais complexo, sem dispor de uma formação que permita o acesso aos códigos requeridos para a compreensão da cultura e do conhecimento humanos que é adquirida pelo processo educacional. Em suma, o acesso à formação educacional de qualidade é relevante não só do ponto de vista econômico, mas também — e sobretudo — para o desenvolvimento de todas as potencialidades inerentes ao ser humano.

Nesse contexto, conquanto as dificuldades perpassem o sistema educacional como um todo, a questão mais premente reside no ensino fundamental (1<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> série). Embora a oferta atual permita que 95% das crianças de uma geração tenham acesso à primeira série da faixa de obrigatoriedade escolar, repetência e evasão agem posteriormente no sentido de que apenas 40% delas consigam concluir a oitava série desse nível de ensino. Desta forma, o acesso praticamente universalizado choca-se com o baixo desempenho revelado pelo sistema, em que a média para o país é de 1,5 ano de instrução para cada série de primeiro grau completada e no Nordeste sobe para 2,4 anos de instrução. Como resultado, 1/3 de toda a instrução recebida no Brasil não produz resultados formais de promoção. O desperdício é de tal monta, a ponto de o sistema consumir, em média, o correspondente a mais de 20 matrículas para graduar um aluno do primeiro grau. Não obstante o número médio de 8,4 anos de frequência pelos jovens às escolas brasileiras, o que em fluxo de ensino normal permitiria com folga que todos os alunos concluíssem as oito séries do ensino fundamental, o número médio de séries completadas restringe-se a cinco.

As freqüentes repetências e conseqüente evasão, após seguidas tentativas para obtenção do sucesso escolar, são um indicador da baixa qualidade do ensino e demonstram, ao mesmo tempo, a persistência da população brasileira em se escolarizar. Persistência tão patente que mesmo aos 17 anos, idade prevista para o término do segundo grau, 22% ainda freqüentam o primeiro grau.

Muito embora o fracasso escolar no Brasil não seja um fenômeno observado apenas nas classes menos favorecidas, é nestas que ele revela-se particularmente mais agudo. Enquanto para os integrantes do décimo decil de renda da população os índices de repetência na primeira série do primeiro grau são da ordem de 40%, para aqueles do primeiro decil essa taxa chega a atingir o alarmante percentual de 75%. Vale lembrar que esses últimos são a clientela preferencial da escola pública brasileira e, portanto, aqueles a serem atingidos de maneira mais perversa pelo deficiente sistema de ensino atual.

Além disso, mesmo para aqueles que conseguem superar as diversas etapas da trajetória escolar, avaliações nacionais revelam que os conteúdos educacionais por eles adquiridos situam-se abaixo dos padrões esperados. Corroborando esse diagnóstico, estudos comparativos internacionais vêm apontando a desconfortável posição do Brasil em relação aos demais países avaliados, no tocante à qualidade dos conhecimentos adquiridos.

As implicações práticas desse fracasso escolar desembocam nos elevados custos que contribuem para inflar desnecessariamente os gastos governamentais com educação; no desequilíbrio do fluxo escolar ao sobrecarregar as séries iniciais e esvaziar as mais altas; no desperdício inaceitável de recursos humanos e materiais, provocando enormes custos sociais à nação.

Dessa maneira, uma substancial melhoria do ensino fundamental adquire papel de centralidade e de base essencial para o sistema educacional como um todo. Portanto, mesmo não desconhecendo a relevância dos demais níveis de ensino para o desenvolvimento nacional, esta proposta elege como prioridade na ação governamental a melhoria da qualidade do ensino fundamental com equidade.

Os problemas da educação brasileira, embora não sejam recentes — e de certa forma desfrutem de razoável consenso —, revestem-se de grande complexidade. A rigor, cinco aspectos têm merecido destaque:

*a)* precárias condições de funcionamento da escola, destacando-se a deficiência da rede física escolar e dos equipamentos necessários ao desenvolvimento das atividades pedagógicas, ao lado da insuficiência de material didático e escolar;

*b)* inadequação dos mecanismos de financiamento englobando arrecadação, planejamento e programação, critérios de alocação e de repasse dos recursos, além de questões relacionadas à má gestão;

*c)* precariedade da estrutura institucional do sistema, que carece de uma definição nítida das competências das três esferas de governo, de modo que se assegurem processos de decisão descentralizados, no que tange à administração dos recursos financeiros, ao material didático e à merenda escolar;

*d)* notórias deficiências na qualificação e atualização do magistério do ensino fundamental e ausência de planos de carreira que valorizem a função do professor; e

*e)* insuficientes mecanismos de avaliação do processo educacional em seus diversos níveis.

## 2 - As Bases de uma Política Visando à Melhoria de Qualidade do Ensino Fundamental

Tradicionalmente, a prática do planejamento e da administração educacional relativa à qualidade do ensino tem se pautado pela melhoria de certos insumos ou fatores que supostamente influenciam ou determinam essa qualidade. Nessa ótica, costuma-se propor então medidas pontuais centradas nesses insumos. A experiência nacional e internacional, simultaneamente a estudos privilegiando a questão, vem demonstrando a ineficácia de tais medidas, ou seja, a atuação isolada desses insumos não se tem mostrado suficiente para mudar as condições de êxito na escola. Mais do que isso, verifica-se que os países que tomaram a educação como forte aliada nos seus objetivos de desenvolvimento e reestruturação produtiva, assumindo-a como um projeto nacional, são aqueles que vêm obtendo mais retorno nos seus investimentos em qualidade. É o caso, por exemplo, dos países asiáticos, cujos índices de desempenho escolar têm sobrepujado os dos ocidentais.

Na atualidade, a ênfase é dada aos processos escolares como forma conseqüente de operar mudanças. Processos escolares são aqui entendidos como tudo aquilo que acontece na escola, desde a sua matriz organizacional, suas formas de estruturação interna, sua cultura, que se erigem em elementos articuladores dos diversos fatores ou insumos. Para além dos insumos, o que conta de fato é a preocupação genuína com a obtenção de bons resultados pelo sistema escolar ou, ainda, quanto mais alto o grau de compromisso da escola com a aprendizagem dos alunos melhores serão os resultados do ensino. Mais do que isso, é imprescindível a existência de um projeto nacional de educação. Isto não só por parte do governo, mas da família e da sociedade em geral — que exercem forte pressão sobre o Estado por escolas de qualidade, ao lado de cumprirem também a parte que lhes cabe na melhoria da educação nacional.

Na perspectiva desta proposta, então, a escola, espaço em que se realiza o processo ensino-aprendizagem, passa a ser o foco da atenção do planejamento governamental. Nela, não se pode prescindir dos insumos, contudo estes não devem ser pontuais e considerados isoladamente. De fato, sua função principal é garantir à escola a realização dos seus objetivos de aprendizagem. Com esse entendimento, seguem-se as seguintes recomendações:

a) enfatizar a manutenção, recuperação e melhoria da rede física escolar hoje existente, em detrimento da política de construção de novos prédios escolares. Esses últimos empreendimentos devem ser orientados estritamente por critérios técnicos, ou seja, construir escolas onde elas de fato são necessárias ou não existem. Sabe-se, por exemplo, que o grande déficit

quantitativo na oferta de vagas hoje existente no país está situado na região Nordeste, particularmente na zona rural, não obstante ele possa ser visível em outras localidades ou regiões menos favorecidas. A par disso, devem-se criar mecanismos alternativos para o atendimento da expansão do ensino, entre eles a oferta de transporte escolar para facilitar o acesso a unidades escolares situadas em localidades mais distantes. Medidas dessa natureza podem ser eficazes para evitar o desperdício e/ou a malversação de recursos públicos;

b) redefinir as atuais atribuições de competências das três esferas de governo, de modo que se promova maior processo de decisões descentralizadas. A redefinição de atribuições, no entanto, não significa divisão de redes de ensino, mas de responsabilidades pactuadas entre as várias instâncias. A primeira opção poderia conduzir meramente a uma perigosa municipalização do ensino, o que só contribuiria para punir ainda mais a população com níveis de renda mais baixos. Deste modo, os desequilíbrios regionais e a desigualdade prevalente dentro dessas regiões impõem ações diferenciadas no que tange à alocação dos recursos, descentralização e autonomia didática e formas de gestão escolar;

c) possibilitar maior autonomia financeira, administrativa e pedagógica às escolas que leve ao fortalecimento da organização escolar e, ao mesmo tempo, como contrapartida, à maior responsabilidade com os resultados produzidos;

d) definir padrões de aprendizagem, através de conteúdos curriculares básicos por série e grau de ensino, a serem adotados nacionalmente. As complementações curriculares deverão ser estabelecidas em cada sistema de ensino e escolas a ele pertencentes;

e) garantir um padrão mínimo de recursos a serem destinados às escolas, com base nas necessidades identificadas para o seu funcionamento e no número de alunos de que dispõem. Os gastos referentes a pessoal devem destinar-se prioritariamente ao seu pessoal docente, reduzindo-se o peso relativo com custos dos não-docentes, o que poderia melhorar significativamente os salários dos recursos humanos que desempenham atividades-fins;

f) garantir que todas as escolas públicas receberão esses recursos de maneira regular e automática;

g) priorizar, no financiamento ao ensino fundamental, os gastos com atividades pedagógicas propriamente ditas. As políticas assistenciais ou compensatórias que possibilitem o acesso e a permanência da criança na escola deverão ser orientadas para os segmentos mais pobres da população. O caráter pouco discriminatório e centralizador das políticas atuais de

merenda escolar e material didático, por exemplo, termina por beneficiar menos a população que mais delas precisa, pois apresentam falhas no atendimento aos destinatários mais carentes dessa medida, ou seja, os habitantes das regiões Norte e Nordeste e áreas rurais do país. A população escolar dos centros urbanos mais desenvolvidos é mais facilmente atingida pelos benefícios advindos de tais ações;

*h)* promover a reestruturação dos processos de formação inicial de docentes, com ênfase na formação de professores-alfabetizadores para atuar nas séries iniciais do ensino fundamental. A formação continuada pode ser potencializada pela efetiva interação com a organização escolar. Para valorização da carreira do magistério deve-se promover uma significativa melhoria dos níveis salariais e estabelecer planos de carreira que atraíam e mantenham no sistema os bons professores, estimulando a permanência em regência de classe;

*i)* recuperar o tempo pedagógico prejudicado por inúmeros fatores (multiplicidade de turnos, rotatividade docente, paralisações, perda de tempo do professor com atividades burocráticas, faltas ao trabalho), restabelecendo-se os dois turnos diários e estendendo-se o período escolar para, no mínimo, quatro horas diárias;

*j)* consolidar um sistema de avaliação externa permanente e sistemático do ensino fundamental, com vistas ao monitoramento da qualidade do ensino. Esse mecanismo, além de proporcionar maior transparência ao sistema, funcionando como prestação de contas e de informação à população dos serviços prestados, constitui vigoroso instrumento no acompanhamento das políticas de descentralização. O sistema tem entre seus objetivos aferir o desempenho relativo dos alunos em comparação a um padrão comum de expectativas. Tais expectativas podem constar de um currículo nacional ou refletirem um conjunto de competências básicas que se espera dos alunos. Isto permite que o desempenho — de um aluno, de uma classe, de uma escola ou de uma região — seja comparado ao longo do tempo. O MEC já conta com uma estrutura dessa natureza, o Saeb — Sistema de Avaliação do Ensino Básico —, que mereceria ser estimulada.