



## Problemas institucionais do ensino público

Maria Helena Guimarães de Castro



Problemas institucionais do ensino público 03

Analfabetismo escolar 14



**Instituto Fernand Braudel de  
Economia Mundial**

Associado à Fundação  
Armando Alvares Penteado  
Rua Ceará, 2 – 01243-010  
São Paulo, SP – Brasil  
Tel.: 11 3824-9633  
e-mail: ifbe@braudel.org.br  
**www.braudel.org.br**

**Conselho Diretor:** Embaixador Rubens Ricupero (Presidente), Eduardo José Bernini (Vice-Presidente), Hilton Casas de Almeida, Sérgio Silva do Amaral, Eliana A. Cardoso, José Cecchin, Geraldo Coen, Francisco R. Gros, Antônio Corrêa de Lacerda, Arnim Lore, Roberto Macedo, Felícia Reicher Madeira, Marcos Antonio Magalhães, Idel Metzger, Gilberto Natalini, Charles B. Neilson, John Henry Schulz, Luiza Erundina de Souza, Paulo Renato de Sousa, Beno Suchodolski e Senador Eduardo Matarazzo Suplicy.

**Diretor Executivo:** Norman Gall

**Coordenadores:** Patricia Mota Guedes e Nilson Vieira Oliveira

**Administradora:** Margarida Guimarães

**Patrocinadores:**

ABN-AMRO Real | AES Tietê | AmBev  
BASF | Bradesco | Brascan | Brasmotor  
British Gas/Comgas | Embraer | Fosfértil  
Fundação Joseph Safra | FutureBrand | General  
Electric Foundation | Instituto Unibanco | Itaú  
Klabin | Moore Stephens Auditores  
*O Estado de S. Paulo* | Philips | Souza Cruz  
Stihl | The Tinker Foundation | Voith Hydro  
World Education & Development Fund  
(Worldfund)

*Braudel Papers* é publicado pelo Instituto  
Fernand Braudel de Economia Mundial

**Editor:** Norman Gall

**Editor Assistente:** Nilson Oliveira

**Versão online:** Emily Attarian

Layout por Emily Attarian

**Copyright 2007 Instituto Fernand  
Braudel de Economia Mundial**

# BRAUDEL PAPERS

**03** Problemas institucionais do  
ensino público  
(Maria Helena Guimarães de Castro)  
*“Educação 4: A busca da qualidade”*

**14** Analfabetismo escolar  
(João Batista de Araújo Oliveira)  
*“O analfabetismo escolar continua sendo o problema  
número um da educação no Brasil. Todas as...”*

*Braudel Papers* é uma publicação  
do Instituto Fernand Braudel de  
Economia Mundial

# Problemas institucionais do ensino público

**Maria Helena Guimarães de Castro**

Encaramos uma tarefa difícil. O atraso histórico da educação pública no Brasil e em outros países de América Latina decorre da falta de coerência institucional das políticas públicas e da escassez de investimento no desenvolvimento de capital humano de populações que cresceram e se urbanizaram rapidamente no Século 20. Esse atraso é mais dramático quando nos comparamos com os países mais ricos da Europa e América do Norte, que promoveram o ensino público gratuito e universal cerca de um século antes dessa meta ser perseguida vigorosamente na América Latina.

No Brasil agrário da década de 30, o acesso à educação era um privilégio de poucos. Em 1930 somente duas em cada dez crianças freqüentavam a escola. Dos que estudavam, a maioria chegava, no máximo, até a quarta série do primário, pois apenas as grandes cidades tinham o ginásio (5a à 8a séries). O analfabetismo atingia 60% da população adulta.

O Brasil teve que fazer tudo ao mesmo tempo. Tivemos que colocar todo mundo na escola, ao mesmo tempo em que tivemos de ampliar o Ensino Médio e superior e universalizar o Ensino Fundamental obrigatório. Entre 1994 e 2005, a matrícula do ensino superior dobrou. O Ensino Médio cresceu a taxas chinesas variando de 8 a 12% ao ano. Em 1970, a escolaridade média dos brasileiros além da idade de 10 anos era ainda de somente 2,4 anos, segundo a PNAD. Até 2005 a média subiu para 6,8 anos, enquanto a média dos países avançados foi de 12 anos. As taxas de repetência e de evasão escolar caíram até o final dos anos 90, tendendo a estabilizar no período recente. O atraso entre os alunos — acima da idade em relação ao normal na série em que estão cursando — permanece ainda elevado. O grande problema é a falta de qualidade do ensino oferecido. Todas as avaliações nacionais e internacionais apresentam resultados inaceitáveis. Temos ainda um caminho longo para percorrer.

Não há alternativa à educação de qualidade. O Brasil, apesar de seu grande potencial, pode ficar para trás na economia mundial. Sem melhor ensino público, nossas instituições democráticas ficarão fracas e ineficientes, com nossa classe política aproveitando da corrupção

e paralisia que afligem nosso Congresso, Judiciário e nossos governos federal, estaduais e municipais. Sem qualidade no ensino público, teremos dificuldade de diminuir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento tecnológico para competir com os países mais avançados.

Hoje muitos alunos estão concluindo a 4a série sem saber ler e escrever. Serão necessárias intervenções cirúrgicas nos sistemas de ensino que precisam ser capazes de apoiar a escola. Temos que fazer com que o aluno aprenda. Temos que melhorar as condições de funcionamento da escola. A escola pública hoje não tem as rotinas básicas organizadas. A escola vive permanentemente tumultuada, com problemas de violência, de absenteísmo freqüente de professores e alunos, desorganização interna, falta de funcionários. Não tem uma supervisão adequada. Não tem assessoramento pedagógico adequado. A educação pública brasileira está numa encruzilhada. O tamanho da tarefa é muito grande.

## Desafios

O desafio da qualidade do ensino é em grande parte um problema de escala. O Brasil tem hoje, somados todos os níveis e modalidades da educação básica, cerca de 55 milhões de alunos. Se forem acrescidas as matrículas do ensino profissional, do ensino superior e da pós-graduação, este contingente supera 60 milhões de matrículas, o que corresponde a mais de um terço da população total do país. No entanto, apesar do alargamento do acesso, concentrado nos 34 milhões de matrículas no Ensino Fundamental, o sistema educacional brasileiro permanece ainda bastante afunilado. Isso porque uma parcela muito pequena de cada faixa etária logra completar a educação básica, que inclui o Ensino Médio. Uma proporção ainda menor alcança o ensino superior. O Ensino Médio era pequeno antigamente. Entre 1971 e 1980 sua matrícula saltou de pouco mais de um milhão de alunos para quase três milhões, um crescimento de 151%, ainda representando apenas 14% dos alunos na faixa etária de 15 a 17 anos. Porém, esse crescimento desacelerou muito na

---

**Maria Helena Guimarães de Castro**, membro do Instituto Fernand Braudel, é secretária de Educação do Estado de São Paulo. Foi presidentedo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e secretária executiva do Ministério de Educação (1995-2002). Este ensaio constitui parte do programa Reforma do Ensino Público em desenvolvimento pelo Instituto Fernand Braudel no triênio 2007-2009. O programa tem como apoiadores ABN-AMRO Real, Comgas, Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, Fundação Victor Civita, O Estado de S. Paulo, Souza Cruz, Tinker Foundation, Worldfund, Guilherme Peirão Leal e Miguel Lafer.



década de 80, só ultrapassando os quatro milhões nos primeiros anos da década de 90. Antes o Ensino Médio era basicamente um ritual de passagem para os poucos que pretendiam prosseguir os estudos no nível superior. Com as novas exigências do mercado de trabalho, verifica-se um crescimento acelerado do Ensino Médio tanto no sistema regular como na modalidade de jovens e adultos. Metade da geração nascida em 1982 alcançou o Ensino Médio no ano 2000. Isso representa um salto considerável em relação a apenas um quarto da geração nascida em 1970 que logrou completar a educação básica no final dos anos 80.

A rapidez da incorporação dos alunos foi grande nas décadas de 70 e 90, enquanto os 80 foram uma década de relativa estabilidade da matrícula em todos os níveis. No governo militar houve uma aceleração muito grande. Os militares construíram muitas escolas, sem preocupação com a qualidade do ensino. Muita gente diz que a escola pública das décadas de 60 e 70 era boa. Isso porque ainda era uma escola de elite, para poucos. Nos anos 70, a rápida expansão foi acompanhada de uma relativa queda do salário dos professores. Contrataram muita gente. Os critérios de seleção dos professores eram frágeis, porque não havia professores formados para atender tantos alunos. Nos anos 90, essa segunda onda de crescimento rápido também foi complicada, porque o Brasil ainda não tinha professores em número suficiente. Tivemos que fazer a incorporação junto com programas de qualificação. Em grande medida os problemas que o Ensino Fundamental e Médio enfrentam hoje estão relacionados à inexistência de uma política de valorização e de avaliação. Só a partir de meados dos anos 90 começamos a construir uma cultura de avaliação educacional no país a ser usada para melhorar a escola, comparando uma escola com outras e com o desempenho do passado, medindo valor agregado na aprendizagem dos alunos.

A partir de 2001 nota-se um aumento da evasão. O número de concluintes do Fundamental e do Médio está diminuindo. A proporção de alunos com 17 anos ou mais começou a declinar, a partir de 2003. Isso significa que a tendência de progressiva incorporação de alunos na idade correta, apontada pelas PNADs entre 1992 e 2001, dá sinais de esgotamento e está se revertendo. O que explica essa tendência? Há evidências de que apenas o acesso ao Ensino Fundamental está universalizado. Segundo a PNAD 2005, 97% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas, mas só 41% dos jovens de 15 anos concluíram o Fundamental e 34% dos de 10 anos têm atraso escolar, subindo para 55% aos 14 anos. O atraso escolar e a repetência começam cedo e aumentam com a idade, levando ao abandono antes mesmo da

conclusão do Fundamental. A PNAD 2005 traz uma péssima notícia: 18% dos jovens de 15 a 17 anos estão fora da escola sem completar o Fundamental. Apenas 70% dos jovens chegam ao término da oitava série.

Se a anomalia da repetência e atraso escolar não existisse, o Ensino Fundamental brasileiro disporia de 25% a mais de recursos por aluno do que tem hoje. Isso permitiria aumentar o salário dos professores, melhorar as condições de funcionamento das nossas escolas e impedir o abandono da escola daqueles com 15 anos ou mais.



### Soluções

A cada ano a imprensa brasileira divulga os resultados fracos dos alunos em exames nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo em que existe um consenso amplo em relação às fraquezas do ensino público brasileiro, pouco se discute como implantar políticas que melhorem seu desempenho. A reforma escolar é um empreendimento difícil e complexo. O Brasil não está sozinho. Muitos países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Grécia, Rússia, Japão, Chile, Peru, México, entre outros — já estão envolvidos em debates nacionais sobre o fracasso de suas escolas públicas. Um relatório produzido por uma comissão da Universidade de Stanford sobre o caótico estado das escolas californianas resume bem a situação: “Os problemas estruturais estão tão arraigados que mais financiamento e pequenas ações graduais dificilmente irão fazer alguma diferença, a não ser que acompanhados de um compromisso por uma reforma no atacado”.

Nas duas últimas décadas, uma onda de reformas educacionais teve lugar em vários países. A agenda das reformas educacionais é a mesma ou muito semelhante em diferentes países, independente de seus níveis de

desenvolvimento. Todas as reformas começaram com a implantação de sistemas de avaliação externa, mas a real transformação só ocorre quando a escola usa os resultados para melhorar seu desempenho e a sociedade fiscaliza a qualidade da educação. Para isto, é preciso ter metas e padrões ambiciosos, boas condições de trabalho para os professores e alunos, informação de qualidade, intensa comunicação com a sociedade e responsabilização das escolas por seus resultados. É importante destacar quatro eixos estratégicos de intervenção para viabilizar a melhoria gradual da qualidade da educação:

- a) Financiamento e prioridade do investimento;
- b) Revisão das carreiras, formação e incentivos aos professores;
- c) Reorganização dos sistemas de ensino com ênfase na gestão da escola e da aprendizagem;
- d) Currículo, metas de aprendizagem, avaliação e alfabetização.

Nossa difícil tarefa só será resolvida com políticas de Estado, para evitar descontinuidades provocadas por mudanças de governos, e o real compromisso da nação com ações de longo prazo, definidas a partir das evidências apontadas por vários estudos e pesquisas nacionais e internacionais. Vamos examinar cada um dos quatro eixos individualmente.

#### **a) Financiamento e prioridades do investimento em educação**

A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia dos municípios, permitindo-lhes que organizassem seus próprios sistemas de ensino, independentemente de supervisão estadual ou federal. No entanto não havia critérios legais para a divisão de responsabilidades na educação. O financiamento das redes de ensino era caótico. A nova Constituição instituiu a vinculação de 25% das receitas de Estados e municípios e de 18% das receitas da União à educação. Nos anos seguintes, o descumprimento da vinculação constitucional generalizou-se. A lei reservou os recursos, mas não introduziu mecanismos de fiscalização e de controle eficientes. Governos estaduais e municipais usavam de artifícios para incluir no orçamento da educação outros gastos. O fato do Brasil ser um país de grandes contrastes regionais é um sério agravante. Nas regiões mais pobres do país, a capacidade de investimento do setor público em educação é muito menor que a de regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul.

As secretarias municipais e estaduais de educação agora são responsáveis por 65% das matrículas de educação infantil, 90% do Ensino Fundamental e 87% do Ensino

Médio. Há problemas básicos de funcionamento ainda não resolvidos: escolas sem manutenção; salas de aula com iluminação, ventilação e acústica totalmente inadequadas; número insuficiente de professores e funcionários; poucos materiais didático-pedagógicos para apoiar o trabalho dos professores em sala de aula; turmas excessivamente lotadas nas séries iniciais.

O problema mais grave é o reduzido número de horas que os alunos passam na escola, em média quatro horas, sem contar as inúmeras redes de ensino que ainda são obrigadas a trabalhar com quatro turnos por dia. Todos os países com sistemas de ensino mais efetivos possuem turno médio de 6 horas. Os exames nacionais do SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico) demonstram que o tempo na escola está associado ao desempenho dos alunos. A maior prioridade hoje é assegurar no mínimo 5 horas/dia para todos os alunos, ampliando progressivamente o tempo na escola, o que exige mais recursos para a educação. Outro desafio é a educação infantil, atendendo crianças de até 6 anos. Precisamos ampliar a oferta para esta faixa etária a fim de habilitar crianças para aprendizagem na escola Fundamental, como demonstram inúmeras pesquisas, inclusive o próprio SAEB. Será necessário formular estratégias e parcerias com o setor privado para ampliar o atendimento em creches e progressivamente universalizar a pré-escola.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), recentemente transformado em lei, é um importante instrumento para o planejamento do gasto nos diferentes níveis e modalidades da educação básica, abrangendo desde a educação infantil até o Ensino Médio. Mas para cumprir suas finalidades, o FUNDEB requer permanente aperfeiçoamento, fiscalização e avaliação para evitar distorções e desvio das prioridades. Como os recursos são distribuídos de acordo com o número de alunos contabilizados pelo Censo Escolar, será preciso um controle externo permanente para evitar fraudes e a multiplicação de cursos de péssima qualidade, como vem ocorrendo com a educação de jovens e adultos.

Precisamos reestruturar o funcionamento do Ensino Médio, ampliando a duração do turno diurno e melhorando as condições de funcionamento dos laboratórios de ciências e informática, cruciais para a preparação mais adequada dos jovens. Também é necessário efetuar mudanças na organização curricular e na diversificação do sistema. Muitos alunos demandam Ensino Médio diurno, mas as vagas são noturnas. Falta espaço em muitas escolas para atividades extracurriculares, até para aulas de educação física previstas no currículo.

## **b) Revisão das carreiras, formação e incentivos aos professores**

Qualquer mudança profunda na qualidade da educação depende de professores bem qualificados e motivados. A única maneira de atrair bons professores e fixá-los, evitando que a carreira do magistério seja considerada opção de segunda linha, é ser mais rigoroso nos critérios de seleção, aumentar seus rendimentos no início da carreira e passar a vincular a progressão na carreira ao seu desempenho e aos resultados obtidos nas escolas onde atuam. Hoje um dos maiores problemas das redes públicas é o absenteísmo dos professores, a falta de incentivos à carreira e o excesso de licenças médicas. A grande dificuldade dos gestores é como garantir professor em sala de aula, com tantas ausências e licenças, mesmo em situações onde o número de professores por aluno é adequado, seguindo padrões internacionais, como no caso do Distrito Federal, que possui em média 19 alunos por professor. Vários Estados, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, enfrentam problemas parecidos: há professores em número suficiente, mas as escolas sofrem com suas freqüentes faltas.

Hoje a maioria dos professores já possui o nível superior completo, resultado das mudanças induzidas pelo governo federal na última década. Até 1995, o número de professores leigos, ou com formação básica, era de 132 mil, representando 9% do total — a maioria nas escolas do Norte e Nordeste. Hoje eles representam 1%. O Ensino Fundamental, que possuía apenas 41% dos professores com nível superior completo em 1995, hoje já conta com quase 70%. No Ensino Médio, mais de 85% dos professores possuem nível superior completo e muitos deles com cursos de pós-graduação.

Apesar dos avanços, a situação ainda é muito precária. O Conselho Nacional de Educação aponta um déficit de mais de 280 mil professores de ciências e matemática. Além do déficit de professores em algumas áreas, todas as avaliações apontam deficiências na formação inicial dos professores, fato comprovado até mesmo pelos concursos públicos realizados em vários Estados e municípios, onde milhares de candidatos não atingem a pontuação mínima.

Também precária é a situação dos rendimentos da carreira do magistério. A remuneração dos professores é baixa quando comparada a de outras profissões com nível de formação semelhante e com outros países de nível similar de desenvolvimento. Os professores de

educação básica no Brasil estão em desvantagem em relação aos países vizinhos. Nossos salários são piores do que os da Argentina, Chile, Uruguai, Colômbia e México para o exercício das mesmas funções e o mesmo número de horas trabalhadas.

Um dos grandes problemas do setor público no Brasil é a estabilidade no emprego, independente do desempenho. Os baixos salários dos professores são recompensados pela aposentadoria integral depois de 25 anos de trabalho. Além disso, os professores dedicados e comprometidos não recebem incentivos por seu desempenho. Não há nenhum estímulo para permanecer na carreira e se aprimorar. Eles pagam o preço dos colegas menos responsáveis. Muitas vezes desanimam ou optam por empregos melhores, fora do ensino.

Vários estudos internacionais apontam inovações

### **Incentivos e inovações são importantes na carreira do magistério.**

importantes nas carreiras do magistério. Inúmeras iniciativas em diferentes países vinculam o desempenho a incentivos na carreira. Nos EUA, vários Estados estão implantando

sistemas de avaliação e certificação dos professores com o objetivo de estabelecer salários e incentivos diferenciados por desempenho. No México e na Inglaterra professores com desempenho de excelência recebem bônus. A OCDE analisou as carreiras docentes em 25 países e indicou importantes mudanças em curso nas políticas de recrutamento e contratação de professores. As principais medidas adotadas por mais de 20 países da Comunidade Européia incluem incentivos para professores que atuam em áreas de risco, apoio e auxílio transporte para os que trabalham em áreas distantes, diferenças nos pagamentos de impostos, benefícios sociais como moradia e plano especial de atenção à saúde. A Comunidade Européia bonifica os professores que apresentam melhor desempenho.

No Brasil a folha de pagamento absorve cerca de 80% do orçamento das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação. Em muitos casos, o comprometimento com salários ultrapassa 90% dos recursos disponíveis. Como os Estados e Municípios empregam mais de 2,5 milhões de professores de educação básica, há pouca margem para aumentar os salários. A única possibilidade de melhoria da carreira docente é a implantação de salários diferenciados por desempenho. Para isso, o ideal seria estabelecer sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das escolas, como já vem fazendo Minas Gerais.





### c) Organização e gestão dos sistemas e das escolas

Num sistema federativo como o nosso, a gestão da educação básica é de grande complexidade. O governo federal não tem como chegar às 200 mil escolas públicas do país, mas exerce funções importantes para o funcionamento do sistema. As redes estaduais, em geral muito grandes, apresentam enormes dificuldades de gestão que afetam o cotidiano das escolas. As redes municipais têm maiores dificuldades técnicas e falta de pessoal mais qualificado. As áreas metropolitanas, que concentram mais de 50% do alunado, apresentam talvez os problemas de gestão mais difíceis, agravados por problemas de violência urbana.

No caso da educação básica, o papel do governo federal, em especial do Ministério da Educação, é suplementar ao dos Estados e Municípios, mas de grande importância. Ao MEC compete coordenar a política nacional de educação; produzir informações e avaliações para subsidiar políticas; corrigir distorções do sistema; induzir políticas de equidade; e oferecer apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios, de modo a reduzir as desigualdades internas do sistema e promover educação de qualidade para todos. Talvez o mais importante papel do MEC seja provocar mudanças e estabelecer um diálogo permanente com os entes federados e a sociedade em torno de metas e objetivos comuns. O MEC não deve entrar em conflito ou se sobrepor aos demais níveis de governo, que operam diretamente as redes de ensino.

Já os problemas das redes estaduais e municipais são de outra natureza. Em geral, falta uma ação mais articulada entre cada Estado e seus Municípios para definir prioridades e integrar ações, com os municípios concentrando na educação infantil e nas séries iniciais e os Estados responsáveis para as 5ª e 8ª séries e o Ensino Médio. Muitas vezes as escolas estaduais e municipais competem entre si por alunos e recursos. O Ensino Fundamental, cuja oferta é compartilhada por Estados

e Municípios, sofre de uma grande desarticulação, do ponto de vista operacional e organizacional. Uma ação integrada poderia evitar turmas excessivamente lotadas, melhor uso dos espaços disponíveis, ou mesmo assegurar maior permanência dos alunos em algumas escolas. Outra dificuldade é a falta de uma base curricular comum entre as escolas estaduais e municipais. Essas faltas muitas vezes acabam prejudicando os alunos que cursam as séries iniciais em escolas municipais e enfrentam dificuldades nas séries finais, em geral oferecidas pelas redes estaduais.

Mas o maior problema é a ausência de profissionalismo de gestão, que ocorre em vários Estados e Municípios, muitas vezes agravado por pressões políticas, empreguismo e ingerência direta nas escolas. As secretarias de educação são os grandes empregadores do setor público. A gestão de recursos humanos e o gigantismo da máquina são os grandes problemas das secretarias, faltando capacitação para gerir organizações tão complexas e orçamentos vultosos. O cotidiano das secretarias é regido pela falta de professores nas escolas, problemas de manutenção da rede física e ausência de mecanismos flexíveis para atender as emergências. As burocracias centrais são fracas e distantes do funcionamento das escolas da rede, com muita rotatividade de pessoal e pouca memória institucional. Faltam quadros técnicos mais preparados nas estruturas centralizadas e intermediárias das secretarias. É fundamental investir nas capacidades institucionais das secretarias e redes de ensino para viabilizar a melhoria da qualidade.

Faz falta a dotação básica da escola. Muitas escolas não têm secretário escolar, vigia ou um bom sistema de manutenção. Faltam professores permanentemente. Os diretores de escola muitas vezes não têm o perfil necessário para exercerem a sua função de liderança no processo de aprendizagem. O número de supervisores é insuficiente. Os sistemas de supervisão não funcionam ou funcionam precariamente, seja por falta de pessoal ou falta da qualificação adequada. A supervisão está

muito burocratizada, se limitando a cuidar das escolas particulares, obrigação legal da supervisão pública, mas não única. É preciso ter um sistema de supervisão e capacitar os coordenadores pedagógicos para o monitoramento permanente na sala de aula apoiando o trabalho do professor. Não há um sistema de certificação de supervisor e de coordenador pedagógico. Nosso sistema ficou muito frágil do ponto de vista da sua organização interna. A única solução é trabalhar a partir dos resultados das avaliações. Com base nos indicadores das avaliações, precisamos estabelecer padrões e expectativas de aprendizagem e assessoramento pedagógico à escola. Precisamos identificar as escolas com mais dificuldades.

Além dessas dificuldades, a gestão das escolas é prejudicada por seu reduzido grau de autonomia. A literatura internacional traz evidências fortes sobre como funcionam as boas escolas e o que caracteriza um sistema educacional efetivo. Primeiro, as escolas com maior autonomia administrativa e financeira são mais eficientes. Cabe às secretarias comandar o processo, definir diretrizes gerais, garantir o andamento das rotinas básicas das escolas, monitorar e supervisionar o funcionamento da rede e avaliar e cobrar resultados. Para isso, é preciso fixar metas e expectativas de aprendizagem, a partir de uma base curricular comum e das diretrizes nacionais, que orientem o monitoramento e avaliação dos resultados. Assim, é possível identificar escolas com dificuldades e apoiá-las. Os bons resultados devem ser valorizados e estimulados.

O próprio SAEB, assim como a Prova Brasil, mostra que escolas com equipes mais estáveis e bons diretores apresentam melhor desempenho. É preciso comprometer os professores com as metas e os resultados de aprendizagem. Para isso, é fundamental que as equipes das escolas sejam mais estáveis. Os diretores devem se comprometer com as metas estabelecidas e as secretarias devem assegurar condições adequadas de funcionamento das escolas.

Muitos Estados e Municípios sofrem de grande rotatividade de professores e diretores das escolas. Às vezes, diretores descomprometidos permanecem muito tempo na função sem que lhes seja cobrado nenhum resultado. É preciso estabelecer regras que definam as obrigações e sanções das equipes responsáveis pelas escolas. É preciso incentivar as boas escolas, dar mais autonomia aos diretores para montarem suas equipes e cobrar resultados de acordo com as metas definidas pelas secretarias. Algumas iniciativas no Brasil são bastante inovadoras no campo da gestão, como Tocantins, Acre, Minas Gerais e Pernambuco. Os quatro Estados estão ampliando a autonomia das escolas. Cobram resultados

com base em contratos de gestão e planos de metas definidos para cada escola, com avaliação externa permanente e sistema integrado de supervisão. O último SAEB de 2005 já indica os avanços destes Estados nos resultados de desempenho do Ensino Fundamental.

Outro aspecto crucial é eliminar a ingerência política na escolha de diretores e quadros intermediários de direção das secretarias de educação. Hoje, cerca de 60% dos diretores de escolas no Brasil são escolhidos segundo critérios políticos. Os dados do SAEB revelam que o perfil técnico dos diretores, sua capacidade de liderança e gestão são características fundamentais das boas escolas públicas. No lado oposto, a burocratização da escolha de diretor, segundo critérios exclusivamente ligados à carreira, também não parece muito recomendável, pois permite elevada rotatividade, além de não valorizar os diretores mais dedicados e comprometidos. Num sistema de ensino com alta rotatividade de professores e diretores torna-se praticamente inviável desenvolver um projeto pedagógico de qualidade. Além da descontinuidade, torna-se difícil construir laços de coesão e de identidade entre os membros da equipe da escola. A boa escola pública requer grande compromisso dos professores com a aprendizagem dos alunos, uma equipe motivada e integrada e com forte articulação com a comunidade.

Precisamos de mais recursos para a educação, mas o problema não é só de dinheiro. Com os recursos disponíveis é possível fazer melhor. Mas é preciso reestruturar os incentivos para as escolas, os diretores de escola, os professores e a supervisão. O tamanho do sistema é muito grande. A legislação dificulta melhorar a gestão do sistema, a gestão da escola e a gestão da sala de aula. O efeito cascata é muito grande, porque pega a todos, com a atual estrutura das carreiras. Se o salário do diretor aumenta, numa rede pública como a de São Paulo, abrange 5.400 diretores, com cascata para todos os diretores inativos. Um aumento para os diretores gera demanda inexorável para aumentar os salários de todos os 250 mil professores de São Paulo, com obrigação de aumentar também as aposentadorias de todos os inativos, que podem ser mais de outro 150 mil, também incluídos na folha de pagamento da Secretaria de Educação.

Os sindicatos reclamam sobre muitas coisas. Em muitas eles têm razão. Porém, inúmeras vezes as entidades representativas trabalham com modelos muito conservadores e estruturas muito estatizantes. As reivindicações são lineares para todos, independentemente do seu desempenho. Os sindicatos têm um compromisso ideológico forte com o Regime Jurídico Único (RJU), que rege todo o setor público brasileiro, e limita muito a possibilidade de premiar o bom desempenho verificado



por um sistema de avaliação profissional. O fato de o ensino ser público e gratuito não significa que nós não podemos ter uma legislação que incentive os professores e as escolas que apresentem melhor desempenho. Apesar das dificuldades, é preciso mudar o sistema. Isso exige coragem para enfrentar o debate e encontrar alternativas.

A participação das famílias e as parcerias com o setor privado ou organizações não governamentais são aspectos importantes para a boa gestão da escola e a melhoria da aprendizagem. Vários estudos destacam a participação e envolvimento dos pais na vida escolar de seus filhos como condição essencial para o bom aproveitamento e maior motivação dos alunos. Também as parcerias com ONGs e fundações em projetos inovadores têm apresentado importantes resultados para a melhoria da escola. Precisamos analisar os resultados dos projetos promissores de capacitação em gestão, aceleração da aprendizagem, identificação de talentos, trabalhos de voluntariado, círculos de leitura, protagonismo juvenil, atividades complementares pós-escola, além de parcerias diretas de empresas na gestão de escolas, como na experiência das escolas de Ensino Médio operadas em tempo integral pelo programa Procentro em Pernambuco e da EMBRAER em São José dos Campos, São Paulo. É importante aprofundar o conhecimento sobre essas iniciativas e seu impacto sobre o desempenho das escolas.

#### **d) Currículo, avaliação e responsabilidade**

Desde 2006, o Ensino Fundamental obrigatório do país passou de oito para nove anos de duração, abrangendo alunos de 6 a 14 anos de idade. Mas o grande problema permanece: como garantir a alfabetização efetiva das crianças nas séries iniciais para que possam prosseguir com sucesso até a etapa final da educação básica? Até agora, nossas escolas não estão sendo capazes de fazer com que as crianças aprendam a ler, escrever, contar, somar, multiplicar, dividir e ter as noções iniciais de ciências, como mostra o SAEB.

A qualidade das estratégias de ensino dos professores e da sala de aula são mais importantes do que qualquer outro fator para assegurar a aprendizagem. No caso brasileiro, além das dificuldades já mencionadas, há um problema básico ainda não resolvido: a ausência de um projeto pedagógico que mostre o que e como ensinar. Toda escola deveria incluir em seu projeto:

1) os valores básicos que seus alunos devem desenvolver, tais como sociabilidade, respeito às diferenças, ética, solidariedade e cooperação no trabalho em equipe;

2) as competências cognitivas que todos devem adquirir e as teorias de como aprender e como ensinar. Não pode haver uma única pedagogia.

3) as rotinas básicas da escola: uso do tempo escolar; monitoramento do aprendizado e uso dos resultados das avaliações para melhorar o desempenho de todos os alunos.

Como costuma ocorrer em estruturas federativas, o Brasil não possui um currículo único. Há casos interessantes em alguns países federalistas. A Austrália, por exemplo, estabeleceu padrões de aprendizagem a serem observados por todos os Estados, respeitando porém a autonomia dos níveis inferiores de governo. No Brasil, um dos grandes entraves à melhoria da qualidade é a falta de uma base curricular comum nos diferentes sistemas de ensino estaduais e municipais. Essas unidades federativas devem orientar-se a partir de padrões mínimos nacionais ou expectativas de aprendizagem a serem atingidas em cada série ou ciclo de aprendizagem. Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) são um referencial importante, mas não indicam quais os conteúdos curriculares e estratégias de aprendizagem que devem ser cumpridos na sala de aula em cada etapa do processo. Nem era esse o objetivo dos PCNs. Permanecem graves problemas de conteúdo no ensino público. Fernando Haddad, ministro de Educação, falou recentemente do dogmatismo ideológico nas salas de aula e da persistente falta de professores qualificados, notando que demorou cerca de 30 anos para países como Coréia e Irlanda para conseguir elevar seus sistemas de ensino para padrões avançados:

*Um problema evidente é o dogmatismo que chega a algumas salas de aula do país. Ele exclui da escola a diversidade de idéias e restringe a visão do mundo de uma velha esquerda. Tenho visitado escolas públicas no país inteiro nesses últimos meses. Observo, por exemplo, que assuntos capitais do século XX, como as duas grandes guerras mundiais ou a queda do Muro de Berlim, passam no largo de uma discussão mais atual — não só nos livros mas também nas aulas. É claro que isso faz cair o nível das aulas. É preciso ressaltar que a educação no Brasil pena com algo ainda mais básico, que é o preparo dos professores. Temos um claro déficit de pessoal realmente capacitado para ensinar as crianças.*

Assim, a falta de conteúdo combina com a falta de professores qualificados. Segundo o MEC, mais de 70% dos formados em Licenciatura no país não dão aulas. “As pessoas não querem mesmo trabalhar em um lugar que é um fracasso”, diz a secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva. O



problema mais crítico está nas primeiras séries. O fato é que as escolas não sabem alfabetizar. Os professores não estão preparados e os materiais não são bons.

Para vencer essas dificuldades, precisamos capacitar e supervisionar melhor os professores e enriquecer o conteúdo. É fundamental definir padrões ou metas de aprendizagem, e conteúdos curriculares básicos para que o professor saiba o que precisa ser ensinado e aprendido em cada etapa. Hoje isso não está claro para o professor. O currículo é importante porque orienta e organiza o trabalho da escola. Dá um rumo. Hoje o currículo é dado pelo livro didático, o que é um material fundamental para o professor e vai continuar sendo. Porém nós já sabemos que ele não é cumprido na íntegra. Os guias de orientação para a gestão do currículo na escola, que estamos preparando em São Paulo, são para ajudar o professor em sala de aula. Não elimina o livro didático. O que nós queremos é ter uma proposta de orientação curricular que estabeleça os conteúdos que o aluno deve aprender em cada série ou ciclo, independente do livro didático, independente da abordagem pedagógica. O aluno será avaliado de acordo com as competências e habilidades estabelecidas para cada ciclo de aprendizagem. Nosso objetivo é estabelecer uma base curricular comum, um núcleo básico de aprendizagem, de conteúdos, competências e habilidades, que toda criança tem que aprender até o final do Ensino Fundamental.

Em São Paulo continuamos com o ciclo de quatro anos, mas criamos um momento intermediário na metade do primeiro ciclo, para ajudar o processo de avaliação dos alunos pelos próprios professores. Hoje não há um monitoramento adequado da progressão continuada, o que resulta em muitos problemas. O mais importante é o foco na criança que está nas séries iniciais de alfabetização, não deixar nenhuma criança que não tenha aprendido a ler e escrever continuar acumulando problemas ao longo da sua trajetória escolar.

As avaliações contribuíram muito para o conhecimento objetivo do que está se passando nas nossas escolas. Contudo, o Brasil ainda não definiu quais as expectativas ou padrões básicos de conhecimento que os alunos devem alcançar ao final de cada ciclo de aprendizagem. Adotar uma base curricular comum e definir expectativas de aprendizagem para cada série ou ciclo deve ser prioridade de todos os sistemas de ensino, com ênfase na alfabetização, leitura, escrita e conceitos básicos de matemática. É urgente garantir que todas as crianças de oito anos estejam alfabetizadas para que continuem aprendendo com sucesso.

Algumas iniciativas importantes começam a despontar. Em Minas Gerais, já se implantou um sistema de avaliação das crianças de oito anos, para medir o grau de alfabetização dos alunos, identificar as suas dificuldades e estabelecer as estratégias de intervenção necessárias para garantir a aprendizagem de todos. Em São Paulo, um programa de leitura e escrita com professores auxiliares nas séries iniciais, formação continuada dos professores e material didático específico procura assegurar a efetiva alfabetização das crianças.

Para melhorar a qualidade, também é preciso que a escola conheça e entenda o sentido pedagógico das avaliações de modo a usar os resultados obtidos para melhorar o trabalho em sala de aula e garantir a efetiva aprendizagem. É fundamental que as equipes das secretarias conheçam e analisem os testes aplicados nas avaliações nacionais e estaduais. Todos os professores devem saber o que as avaliações estão medindo e o que significam os números que medem o nível de aprendizado dos alunos. Não adianta investir em avaliações sucessivas se a escola e seus professores não estão claramente informados sobre o que fazer com seus resultados. É preciso investir na capacitação institucional de professores e coordenadores pedagógicos na área de avaliação da aprendizagem. Infelizmente, poucas

faculdades de educação incluem nos seus currículos temas relacionados à avaliação. Nem mesmo os relatórios do SAEB, ENEM e do PISA constam dos programas de formação de professores.

Não menos importante é a prestação de contas à sociedade. Os professores, os pais e a sociedade também precisam entender melhor os instrumentos e os resultados das avaliações externas para que possam fiscalizar e cobrar mais das escolas de seus filhos. Os pais gostam de informação clara, precisa, simples e fácil de ser compreendida. Evitar a publicação dos resultados das avaliações externas é um debate superado em todos os países com sistemas consolidados de educação. Na educação, é essencial um sistema de comunicação permanente com todos os segmentos do sistema, professores, alunos, sindicatos, pais, enfim com toda a sociedade. Na era da informação, a ampla disseminação dos resultados é a chave do processo de melhoria da qualidade. É democrático e saudável divulgar todos os dados, garantir total transparência, prestar contas à sociedade. É também democrático, e direito de todos, aprender os conteúdos e competências básicas.

#### As reformas em São Paulo

As reformas do ensino sempre geram controvérsia. Por serem reformas institucionais, incomodam pessoas e corporações comprometidas com as instituições estabelecidas. O teste de sua sobrevivência reside em sua eficácia. As reformas das últimas décadas que sobreviveram as controvérsias iniciais, como na Inglaterra e Nova York, produziram resultados amplamente aceitos. A reforma do ensino no Estado de São Paulo apenas está começando. Não gerou controvérsia ainda por estar em sua fase inicial e pela decepção geral com a qualidade do ensino público — entre pais, alunos, professores e lideranças cívicas — que propicia um consenso político sobre a necessidade de melhoria.

Nos últimos anos a Educação Básica em São Paulo apresentou dados que apontam para uma melhora significativa, ano a ano, nos indicadores de escolarização, de distorção idade-série, de evasão e de analfabetismo. 98,6% das crianças de sete a 14 anos estão na escola e a taxa líquida de atendimento aos jovens de 15 a 17 anos está próxima de 90%, portanto dentro dos padrões de países desenvolvidos.

Entretanto as taxas de reprovação ao final do Ensino Fundamental e do Ensino Médio apresentam uma tendência crescente a partir de 2000. Nas avaliações nacionais, de acordo com os resultados do SAEB 2005, a média da rede estadual de São Paulo em todas as séries avaliadas na educação básica apresenta desempenho insuficiente em Língua Portuguesa e Matemática, mas estáveis. No Ensino Médio, o desempenho do Estado



declinou nas últimas edições do SAEB tanto em Língua Portuguesa como em Matemática e está abaixo da média da região Sudeste.

Estamos estabelecendo metas ambiciosas para um salto de qualidade até 2010. Essas metas incluem:

1. Todos os alunos de 8 anos plenamente alfabetizados.
2. Redução de 50% das taxas de reprovação da 8ª série.
3. Redução de 50% das taxas de reprovação do Ensino Médio.
4. Implantação de programas de recuperação intensiva de aprendizagem em todas as séries e ciclos de aprendizagem, no Ensino Fundamental e Médio.
5. Aumento de 10% nos índices de desempenho do Ensino Fundamental e Médio nas avaliações nacionais e estaduais.
6. Atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos de Ensino Médio com oferta diversificada de currículo profissionalizante.
7. Implantação do Ensino Fundamental estruturado em nove anos, em regime de colaboração com os municípios, com prioridade à municipalização das séries iniciais (1ª à 4ª séries).
8. Utilização da estrutura de tecnologia da informação para implantar programas de formação continuada em serviço de professores, coordenadores, supervisores e diretores das escolas e dirigentes regionais em toda a rede das 5.300 escolas estaduais.
9. Descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar nos 31 municípios ainda centralizados.
10. Programa de obras e infra-estrutura física das escolas.



Difícil, mas não impossível. O tamanho e a complexidade da tarefa nos inspiram certa humildade. A necessidade desse trabalho conjunto aumenta nossa determinação. Para viabilizar essas metas, desenvolveremos essas ações:

1. Implantação do Projeto Ler e Escrever. Universitários bolsistas apoiarão o trabalho do professor na sala de aula nas séries iniciais de alfabetização. Os professores receberão formação continuada na escola, com orientação curricular, proposta das expectativas de aprendizagem, material de apoio didático pedagógico para alunos e professores. O progresso dos alunos será avaliado a cada dois meses. Em 2008, o projeto atenderá os 600 mil alunos de todas as escolas estaduais da Grande São Paulo e teremos cerca de 8 mil alunos pesquisadores bolsistas para auxiliar o trabalho dos professores alfabetizadores.

2. Incentivos à Boa Gestão na Escola. A política de melhoria da qualidade do ensino estará ancorada num sistema de gestão que tem por objetivo valorizar o trabalho da escola. A base estatística dos incentivos será composta das taxas de reprovação e os resultados do SARESP 2005 em leitura, escrita e matemática, além de considerar indicadores de eficiência como a assiduidade dos professores e a estabilidade da equipe na escola. As metas que serão definidas para cada escola servirão como linha de base para estabelecer a evolução de cada uma em relação ao seu progresso. Cada escola terá metas a perseguir e todos os professores, pais e alunos poderão acompanhar a evolução da escola. Como os resultados podem ser muito heterogêneos, serão definidos incentivos especiais às escolas em situação mais desfavorável,

sobretudo aquelas em áreas de alta vulnerabilidade social, para promover maior equidade. O esforço de cada escola para atingir as metas propostas ou superá-las será valorizado com incentivos na remuneração de toda a equipe compromissada com a melhoria da aprendizagem. O objetivo é valorizar e recompensar o trabalho da equipe da escola, professores, diretores, coordenadores, funcionários de apoio. A política de melhoria da qualidade e promoção da equidade do sistema será implantada com essas medidas:

- Criação da função professor coordenador (PC) e seleção de professores do quadro para o preenchimento de 12.000 funções. Os PCs atuarão como apoio pedagógico para implantar a nova proposta curricular do Ensino Fundamental e Médio e desenvolver os projetos destacados neste plano de ação.

- Concurso para 300 novas vagas de supervisor de ensino e revisão das suas atribuições, com destaque para o monitoramento do plano de ação nas escolas estaduais.

- Fortalecimento do papel dos diretores de escola na liderança do processo de implantação do sistema de gestão e incentivos à melhoria da aprendizagem.

- Revisão da legislação para incentivar a fixação dos professores nas escolas.

- Implantação de sistema de comunicação permanente com os pais dos alunos para incentivá-los a participarem ativamente da vida escolar de seus filhos e cobrarem a melhoria das escolas.

3. Reorganização da Progressão Continuada. Ciclos de dois anos no primeiro segmento (1ª à 4ª séries) do Ensino Fundamental, a partir de 2008, permitirão avaliação e supervisão mais pontuais e oportunas para



resolver dificuldades de aprendizagem. Os pais já estão recebendo o boletim escolar impresso de seus filhos a cada dois meses.

4. Currículo. Com consultas e participação de supervisores, diretores e professores da rede, propostas curriculares da educação básica “São Paulo faz Escola” já foram apresentadas a todos por meio da Rede do Saber, que integra todas as 90 diretorias de ensino do Estado. A proposta curricular estabelece uma base curricular comum para o Estado, indica os conteúdos e competências que os alunos devem aprender em cada série e disciplina do Ensino Fundamental e Médio. Sua implementação, a partir de 2008, se apoiará em materiais didáticos de orientação ao trabalho do professor responsável pela gestão do currículo na sala de aula.

5. Recuperação da aprendizagem. Com base nos resultados do SARESP de 2005, iniciaremos em 2008 um programa de recuperação intensiva de Língua Portuguesa e Matemática em todas as séries do segundo segmento do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. O programa se concentrará no primeiro bimestre e focará nas aprendizagens dos conhecimentos fundamentais de Matemática e de leitura e escrita, apoiados em materiais didáticos estruturados de apoio ao trabalho do professor e do aluno, para assegurar melhores condições de desenvolvimento dos alunos.

6. Diversificação curricular do Ensino Médio. O novo currículo do Ensino Médio, que será implantado a partir de 2008, permitirá itinerários diversificados, a partir de uma base comum com ênfase no domínio da língua portuguesa, da linguagem científica, artística, computacional e uma língua estrangeira moderna. A diversificação curricular, para os alunos da 3ª série do Ensino Médio, adotará modalidades de habilitação técnica profissionalizante, em parceria com o Centro Paula Souza. Em 2008 será oferecida a modalidade “técnico em administração” integrada ao Ensino Médio para 50 mil alunos; em 2009, ofereceremos a modalidade “técnico em informática” para mais 50 mil alunos. Além disso, implantaremos no segundo semestre de 2008, para os alunos da 3ª série, programa de apoio à continuidade dos estudos que promoverá intensiva revisão e consolidação das aprendizagens com vistas à preparação ao ensino superior, em modalidades presenciais e à distância. Estabeleceremos parcerias com o setor privado para assegurar certificações parciais em informática, inglês e espanhol.

7. Municipalização. Para assegurar a implantação do Ensino Fundamental de nove anos até 2010, estamos

implantando regime de parceria e colaboração com os municípios, com prioridade à municipalização de 1ª à 4ª séries, e com controle de qualidade e supervisão da Secretaria de Educação. Hoje apenas 30% da matrícula pública de 1ª à 4ª séries é estadual, enquanto nas séries finais do Ensino Fundamental a rede estadual responde por 70% da oferta, além de atender 87% da matrícula do Ensino Médio. Nossa meta é completar a municipalização das quatro séries iniciais, processo desencadeado desde 1997 pelo governo do Estado. Até dezembro deste ano de 2007, celebraremos convênios de plena municipalização das séries iniciais com 40 municípios. Estudos em andamento indicam possibilidades de negociação com vistas à plena municipalização em mais 30 municípios. O regime de colaboração entre o Estado e seus Municípios é crucial para assegurarmos a melhoria da qualidade e maior efetividade da política educacional em nosso Estado. O avanço deste processo é indispensável para melhorar a organização do sistema público de ensino, estabelecer ações articuladas em torno de metas e objetivos comuns, com prioridade ao papel dos municípios na educação infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, e concentração progressiva da rede estadual no segundo segmento do Ensino Fundamental e Médio. O Estado e seus Municípios terão melhores condições para oferecer educação de maior qualidade e compartilhar metas e projetos que beneficiem todos os 4,8 milhões de alunos da rede estadual e os 2,7 milhões de alunos das redes municipais de Ensino Fundamental.

8. Avaliação externa será organizada para escolas estaduais (obrigatória) e municipais (por adesão), com base em metodologia e critérios que permitam a comparabilidade dos resultados do SARESP com as avaliações nacionais (SAEB e a Prova Brasil). Os resultados das avaliações serão utilizados para acompanhar a evolução das metas a serem atingidas pelas escolas da rede, a partir de 2008. O novo SARESP, com desenho e metodologia distintos das edições anteriores, será aplicado em novembro de 2007, e seus resultados preliminares subsidiarão o planejamento pedagógico de 2008. Os resultados completos do SARESP serão amplamente divulgados em abril de 2008 para pais e alunos. Os professores da rede serão capacitados para o uso dos resultados do SARESP 2007, que também subsidiarão todo o programa de recuperação da aprendizagem.

9. Gestão por resultados e política de incentivos. Os resultados do SARESP 2005 e as taxas de aprovação

---

### Todos ganham com a melhoria do ensino.

---

acompanhar a evolução das metas a serem atingidas pelas escolas da rede, a partir de 2008. O novo SARESP, com

das escolas em 2006 servirão como linha de base na definição das metas a serem estabelecidas por escola e orientarão o uso dos resultados da avaliação no início de 2008. As escolas com desempenho abaixo da média do Estado terão apoio especial da supervisão e coordenação pedagógica, que darão suporte ao desenvolvimento de ações de melhoria da aprendizagem. As escolas com resultados insuficientes receberão incentivos especiais para melhorarem seu desempenho. A remuneração variável de toda a equipe da escola terá como referência a evolução do desempenho de cada uma anualmente.

**10. Obras e investimentos.** Substituição de 207 escolas de construção precária, incluindo as chamadas “escolas de lata”. Outras obras adaptarão 492 escolas para regime de tempo integral, com a reforma da cozinha, refeitório, banheiros e salas de informática,

além da cobertura das quadras de esportes. A construção de prédios e ampliação dos existentes tem por objetivo eliminar o regime de 3º turno diurno nas regiões onde ainda funciona.

Estamos iniciando diálogos com professores, diretores, pais, alunos, sindicatos e lideranças cívicas na implementação do programa da melhoria do ensino público. Todos têm a ganhar com essa melhoria.

*Os três números anteriores do Braudel Papers sobre educação são: O atraso histórico na educação (Maria Luiza Marcílio, 2001), Diário de aulas (Sandra da Luz Silva, 2002) e Gestão do ensino público em São Paulo (Jane Wreford, 2003), todos disponíveis no site [www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br).*

---

## Analfabetismo escolar

**João Batista de Araújo Oliveira**

---

O analfabetismo escolar continua sendo o problema número um da educação no Brasil. Todas as evidências nacionais e internacionais apontam para esse fracasso. É comum a observação de que há inúmeros jovens chegando ao Ensino Médio sem saber ler e escrever direito. A alfabetização bem feita é condição necessária, embora não suficiente, para o posterior sucesso escolar. Até que esse problema seja resolvido, todos os demais investimentos em educação serão ineficientes, se não forem investimentos totalmente perdidos.

As evidências do analfabetismo escolar são abundantes. O total de matrículas nas duas séries iniciais — quase 10 milhões de alunos — equivale a 150% dessas coortes da população. É nessas séries iniciais que os professores mais reprovam o aluno. Os testes nacionais do SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico) de 4ª série indicam que os alunos com menos de 175 pontos são praticamente analfabetos. Isso atinge metade da população escolar, sendo mais de 80% em alguns estados.

As causas do analfabetismo escolar podem ser divididas em dois conjuntos. O primeiro refere-se às mazelas gerais da educação: o problema institucional. A educação em geral vai muito mal. Não haveria razão para que fosse diferente com a alfabetização: falta um sistema robusto para formar, atrair e manter bons professores, programas de ensino, escolas com autonomia, diretores

com autoridade e consequência pelos resultados. Não é mistério adivinhar as causas do fracasso escolar, já na alfabetização, quando professores mal formados trabalham em escolas onde não há programas de ensino e idade certa para alfabetizar, os diretores não têm autonomia, os materiais são inadequados, e, sobretudo, onde não há consequências, exceto para o aluno que fica sem aprender.

O segundo conjunto de causas consiste nas políticas específicas que o país vem adotando há cerca de 30 anos na alfabetização. O principal desvio começa na definição do que seja alfabetização. Falta uma definição nacional sobre quando o aluno deve estar alfabetizado e sobre programas de ensino. Para os especialistas no resto do mundo, alfabetizar significa dominar o código alfabético, compreender que as letras representam os sons da fala e entender o valor dessas letras nas diferentes posições em que se encontram nas palavras. Significa extrair o som das palavras e transcrevê-los. Significa ler textos conectados com fluência. Esses conceitos são unânimes entre os cientistas que publicam trabalhos nas revistas de maior prestígio e rigor na área da alfabetização.

No Brasil se faz uma confusão entre alfabetização e outras coisas. Os educadores brasileiros usam o vago termo “letramento”, nunca definido e usado em sentidos diferentes por vários autores, sendo particularmente



maléfico ao contribuir mais para confundir do que para iluminar a questão. É possível haver consenso sobre o que seja um aluno alfabetizado, mas seria impossível dizer o que é um aluno “letrado” ou “letramentado” ou quando começa ou termina esse processo.

As discussões sobre métodos de alfabetização são recorrentes. Nos anos sessenta ficaram conhecidas nos Estados Unidos como guerras sobre alfabetização (*reading wars*). As “guerras” se tornaram confrontos ideológicos sobre as teorias de “progressivismo” ou “construtivismo” que por algumas décadas ganharam muita influência nas faculdades de pedagogia americanas

e brasileiras, pregando que as crianças podem aprender com suas próprias experiências a seu próprio ritmo, associando palavras inteiras com desenhos, sem precisarem primeiro ser instruídas nas letras do alfabeto. Esse lado da guerra acha que a aprendizagem da leitura é tão natural como a aprendizagem da linguagem oral, desde que ocorra em contextos significativos para a criança. O outro

lado desse debate preconizava os métodos fônicos, insistindo que as crianças precisam aprender os sons das letras e associá-los aos nomes das mesmas para aprender a ler palavras. Nessa concepção, alfabetizar ou aprender a ler consiste essencialmente em dominar o princípio do código alfabético, ou seja, a decodificar palavras, sendo isso o primeiro estágio de um longo processo de ler para aprender. Em outras palavras, essas guerras de leitura foram controvérsias entre a abordagem “de cima para baixo”, enfatizando os contextos acima da aprendizagem das primeiras letras, e “de baixo para cima”, sustentando que o domínio das primeiras letras é um passo preliminar indispensável no processo de alfabetização.

Cinquenta anos depois, e especialmente a partir dos anos 90, essa discussão foi superada pelas evidências científicas, francamente favoráveis aos métodos fônicos. Os estudos empíricos baseados nesses conceitos revelam duas importantes conclusões. Primeiro, qualquer método de alfabetização funciona, se for bem utilizado. Mas isso não significa que eles sejam igualmente eficientes. Segundo, os métodos fônicos são sistematicamente superiores aos demais. Dentre os métodos fônicos, os mais eficazes são aqueles que apresentam as relações entre fonemas e grafemas de forma sistemática e explícita.

Esses métodos produzem diferenças importantes no desempenho dos alunos. Também há evidências robustas sobre o tipo de material e de texto mais eficaz para alfabetizar e para desenvolver fluência de leitura. Não há

segredo nem mistério — tudo documentado, publicado e utilizado nos países onde a educação funciona. A pergunta que cabe, portanto, é saber o que autoriza as autoridades brasileiras e a comunidade acadêmica nacional a ignorarem essas evidências e suas implicações num país em que os professores padecem de profundas lacunas de formação e em que a massa dos alunos não aprende nada.

Para entender o imbróglio da alfabetização infantil, é necessário um recuo histórico. A questão da alfabetização, no Brasil, sempre foi alvo de conotações ideológicas. Em propostas como a de Paulo Freire, por exemplo, a

alfabetização de adultos é muito mais um instrumento de “conscientização” do que de alfabetização, tema levado ao paroxismo pelas atuais pedagogias dos sem-terra. Não é de se admirar a inexistência de qualquer evidência sobre a eficácia desses programas, especialmente no que diz respeito à alfabetização em massa de adultos. Os objetivos mais importantes, parece, são outros. Na década de

80 as práticas de alfabetização no Brasil passaram a ser influenciadas pelo que, mais tarde, os Parâmetros Curriculares Nacionais denominaram de “paradigma dominante”, com base no sócio-construtivismo, na ilusória teoria da psicogênese da língua escrita e em teorias lingüísticas dos anos 70 que afirmam que aprender a ler e a escrever é algo natural — tal qual o bom selvagem de Rousseau. Essas teorias já foram refutadas há tempos, mas, como as jabuticabas, só vingam no Brasil, onde até hoje são consideradas como paradigma dominante. Tristes trópicos.

Superar o impasse da alfabetização requer um ato de coragem. Nosso atual ministro da Educação é ciente da situação, mas não deu indícios de que esteja disposto a enfrentar as dificuldades de se confrontar com o corporativismo e a inércia, como fizeram seus colegas em outros países. E, infelizmente, as autoridades educacionais locais são mesmerizadas por Brasília, para o bem ou para o mal. Para encurtar o caminho, bastaria observar, copiar e adaptar o que funciona nos países onde a educação e a alfabetização dão certo — e que inclui, entre outros, todos os países da OCDE. Nenhum deles adota concepções, políticas ou métodos de alfabetização como os que se preconizam no Brasil. Ao contrário, todos adotam políticas e métodos validados pela evidência científica. Até que isso mude, continuaremos apegados a teorias e a práticas ultrapassadas, continuando a produzir o fenômeno do analfabetismo escolar.

