



SEPARAR O JOIO DO TRIGO: O QUE IMPORTA NA EDUCAÇÃO

A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA MELHOROU NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS, MAS A SITUAÇÃO AINDA É RUIM. O MOMENTO EXIGE ESCOLHER PRIORIDADES E CAMINHOS CALCADOS EM CONHECIMENTO CIENTÍFICO E EM EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL, EVITANDO SOLUÇÕES EXÓTICAS E SEM FUNDAMENTO.

| POR FERNANDO LUIZ ABRUCIO

As pesquisas de opinião ressaltam um paradoxo importante da sociedade brasileira. Quando se pergunta qual é a política pública que pode mudar o país, as pessoas citam a educação como a solução mais relevante. Porém, quando se questiona o maior problema do Brasil, a área educacional é ultrapassada por outros temas, como saúde, segurança pública, corrupção e desemprego.

Essa percepção revela que os brasileiros, no fundo, sabem o quão central é a educação para o desenvolvimento do país, mas não lhe conferem a urgência que outras questões obtêm, sobretudo aquelas que afetam mais diretamente o cidadão-padrão. Este tem menor renda, baixa escolaridade, muitas vezes se encontra desempregado ou subempregado (sem plano de saúde, portanto), geralmente está imerso em realidades violentas e se sente pouco

representado pelos políticos, vistos cada vez mais em escândalos de corrupção.

Nesse cenário, a educação não é o tema que mais aflige diretamente os adultos brasileiros. Mesmo que tenha aumentado a escolaridade média da população nos últimos 20 anos, o cidadão-padrão ainda tem uma experiência educacional pequena, o que dificulta o entendimento das urgentes medidas que devem ser tomadas para melhorar o ensino do país. É nesse contexto que nascem ideias exóticas sobre as melhores formas de aprimorar a política educacional brasileira. São propostas como a da Escola sem Partido, o *homeschooling* (educação domiciliar) e o retorno de disciplinas como Educação Moral e Cívica. A força dessas ideias está em parecerem contrárias a tudo o que está aí, para usar a linguagem do momento, e aparentar ser uma resposta definitiva e ampla, num país que historicamente gosta de soluções mágicas para os problemas – quem não se lembra de Fernando Collor de Mello dizendo que mataria o dragão da inflação com uma bala só e com isso ganhar a eleição?

Para evitar uma grande decepção e, pior, um atraso no processo de melhorias da educação brasileira, é preciso propor políticas baseadas em evidências, e não no senso comum; informações embasadas cientificamente que advenham da experiência internacional e nacional, que mostrem quais ações dão mais certo e que ajudem a fazer um diagnóstico correto do caso brasileiro.

É importante observar que as evidências dizem respeito não só ao que fazer, mas também ao como fazer. Desse modo, devem ser destacados os diagnósticos sobre os principais problemas educacionais e as medidas que têm dado mais certo para resolvê-los, como também a maneira como são feitas as reformas mais bem-sucedidas.

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: O QUE TEM DADO CERTO

Uma das principais formas de aferir os resultados da educação no mundo é a avaliação do desempenho dos países feito pelo Programme for International Student Assessment (PISA), em português: Programa Internacional de Avaliação de Alunos. Trata-se de um exame feito com jovens com 15 anos de idade do qual participam mais de 70 nações, incluindo aí as mais desenvolvidas do mundo e o Brasil. São provas de linguagem, matemática e ciências que analisam mais do que o conhecimento do conteúdo curricular, pois seu foco é avaliar um conjunto de competências tais como a resolução de problemas e a capacidade reflexiva.

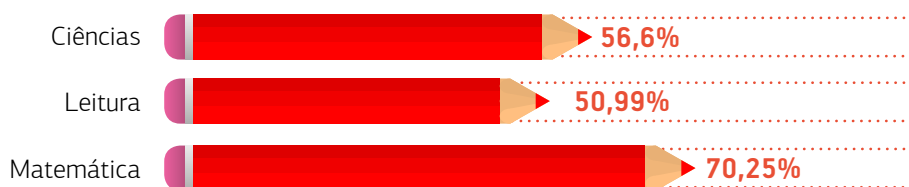
Embora possam ser feitas críticas ao modelo de prova do PISA, não há como negar que o exame traz um

importante retrato internacional e, mais do que isso, tem sido usado para guiar reformas educacionais pelo mundo. Os dez primeiros colocados na última edição (2015) foram os seguintes: Cingapura, Hong Kong, Japão, Macau, Estônia, Canadá, Taiwan, Finlândia, Coreia do Sul e a Província de Xangai, a mais rica e desenvolvida da China e que a representou. Há variações ao longo dos vários testes, e países como Alemanha, Eslovênia, Holanda, Irlanda e Austrália também têm tido bons resultados. De todo modo, como se constata ao olhar essa lista, são nações com diferenças entre si nos planos político, cultural e social, mas que também têm singularidades em suas propostas de ensino.

Sem ignorar as especificidades dos países bem-sucedidos, é possível selecionar um pequeno conjunto de políticas que são comuns a essas nações e que explicam grande parte do seu sucesso:

- **Sólida qualificação docente.** Começa pela formação inicial, que enfatiza a articulação entre teoria e prática e os aspectos relativos às metodologias de ensino. Continua com forte investimento em formação continuada, feita no ambiente escolar e ancorada nos problemas reais dos professores;
- **Atratividade maior da profissão docente.** Passa por melhorias em vários aspectos da carreira, como salário inicial, formação continuada, incentivo à participação na vida escolar, processos constantes de avaliação meritocrática e aprendizado coletivo entre os docentes;
- **Qualidade da gestão do sistema educacional e das escolas.** Significa maior capacitação dos burocratas e, principalmente, dos diretores escolares, além da criação de melhores processos administrativos, por meio de uma gestão baseada em resultados e no aprendizado organizacional contínuo;
- **Sistemas educacionais com altas expectativas sobre o desempenho dos alunos.** Criam-se mecanismos didáticos e pedagógicos para fazer com que todo o corpo discente aprenda o conteúdo das disciplinas e outras competências essenciais para o século XXI. Aqui, há algumas diferenças entre os países, com modelos mais participativos de aprendizado, como o da Finlândia, e outros mais verticalizados, como o das nações asiáticas. Mesmo assim, em todos eles, o projeto educacional estrutura-se na ideia de que o processo de ensino deve produzir sujeitos com grande capacidade reflexiva;
- **Reformas educacionais no centro da agenda pública nacional, baseando-se no diálogo com vários atores e utilizando evidências para alimentar as políticas públicas.** A participação dos grupos e profissionais é diferente segundo as peculiaridades dos países, porém, em todos os

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES BRASILEIROS QUE ESTÃO ABAIXO DO NÍVEL BÁSICO DE PROFICIÊNCIA PELO PISA



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA), 2015.

casos bem-sucedidos, as propostas devem ser aderentes à vida escolar e a seus sujeitos. No que se refere ao embasamento técnico, são usados tanto estudos e pesquisas como o aprendizado com casos concretos do país ou de outras nações.

Na última edição do PISA, o Brasil estava na 63ª posição, num universo de 70 países, embora o caso brasileiro tenha sido um daqueles em que houve mais avanços dos alunos desde o primeiro exame, em 2000. Como entender nossa situação educacional, tão frágil, mas em evolução?

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Ao longo da história brasileira, a educação teve papel reduzido tanto na construção da nação como nos projetos de desenvolvimento, ao contrário dos países desenvolvidos e de nações com grande transformação recente, como a Coreia do Sul. A característica geral da trajetória educacional do Brasil foi a de um modelo dualista e excludente, no qual, de um lado, a maioria da população teve pouco acesso à escola ou obteve serviços educacionais de baixa qualidade, enquanto, de outro lado, as elites sociais possuíam mais oportunidades e um ensino superior público construído, primordialmente, para seu usufruto.

Houve avanços paulatinos no decorrer do século XX, sobretudo depois da década de 1930 e mais fortemente a partir dos anos 1960. Mas a situação educacional no fim do regime militar pode ser resumida por um dado: em 1980, cerca de 40% das crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola. Isso era o Brasil antes da redemocratização: um lugar bastante distante dos padrões mínimos internacionais de boa educação.

Essa situação somente começou a mudar com a Constituição de 1988, quando, pela primeira vez em nossa história, a educação se tornou um direito, o que levou a uma série de decisões pela expansão dos gastos e da cobertura, acesso e

permanência escolar do meninos e meninas mais pobres do país. O resultado desse esforço foi a quase universalização do ensino fundamental, alcançando patamares similares aos dos países desenvolvidos.

Mais avanços ocorreram nos últimos 30 anos, entre os quais podem ser destacados a profissionalização da carreira de professor, por meio de concursos públicos e exigência de maior escolaridade para o exercício do ofício; incentivos financeiros para que os governos subnacionais, sobretudo os municípios, expandissem seu universo de alunos; ampliação do ensino médio (incluindo sua faceta profissional), quase que triplicando em duas décadas a proporção de jovens nesse nível de ensino; criação de modelos de avaliação e um indicador nacional de desempenho discente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que permite o acompanhamento da evolução educacional; e a expansão das vagas universitárias públicas ou com subsídio estatal, tendo como consequência positiva mais importante o aumento do percentual de alunos pobres e negros que chegam ao ensino superior.

Além dos aspectos positivos mais gerais, surgiram experiências inovadoras em políticas educacionais em governos estaduais e municipais. Cidades relativamente pobres como Sobral, no Ceará, fizeram uma revolução educacional, com seus alunos alcançando níveis de desempenho similares aos dos estudantes de países desenvolvidos. O Ceará como um todo teve, embora em menor grau, um avanço fantástico, especialmente no ensino fundamental. Formas de cooperação intermunicipal, como na Chapada Diamantina, Bahia, grande Florianópolis, Santa Catarina, representam outro tipo de solução inovadora.

A melhoria da educação e sua maior importância na agenda nacional, se tomarmos como base nossa história, são fatos inegáveis, porém o Brasil ainda está bem longe do padrão obtido pelos países desenvolvidos ou por economias emergentes como as do Leste Asiático. Isso pode ser constatado pelo

desempenho dos alunos brasileiros nos exames nacionais e internacionais, pelas altas taxas de evasão no ensino médio, pelo grande contingente de jovens que ainda não obtêm o diploma universitário e, como aspecto a se destacar, pela enorme desigualdade de oportunidades e resultados que separa as crianças e os jovens pobres da parcela mais rica da sociedade.

Uma parte da explicação para esses problemas está em nosso atraso mais do que secular em dar primazia à expansão de um ensino de qualidade para todos. Outra parte está ainda na dificuldade para alçar a política educacional ao topo das prioridades do país, algo que se vincula tanto à precariedade de várias dimensões da vida da população mais carente como também ao desconhecimento do que efetivamente importa em educação.

DOS PROBLEMAS ÀS SOLUÇÕES: UMA AGENDA BASEADA EM EVIDÊNCIAS

Um balanço da pesquisa científica e das opiniões dos especialistas em educação, como pesquisadores e gestores públicos, revela que é possível compreender os problemas educacionais brasileiros e suas respectivas soluções por meio de quatro dimensões:

- **Dimensão 1: Melhoria da governança do sistema educacional.** É preciso melhorar os padrões de gestão dos três níveis de governo, aprimorando a capacidade técnica dos estados e, principalmente, dos municípios e aumentando a necessidade de a União atuar por intermédio do diálogo e da colaboração com os outros níveis de governo. Essa mudança passa pela reforma do federalismo educacional, com a criação de um sistema nacional e articulado de educação. Nesse campo, destaca-se, ainda, a necessidade de melhorar os padrões de financiamento, com o intuito de reduzir as desigualdades e estimular práticas bem-sucedidas;
- **Dimensão 2: Aperfeiçoamento dos profissionais da educação.** O país tem de melhorar a formação docente – inicial e continuada – e dos gestores escolares. No primeiro caso, a maioria dos professores tem falhas em seu processo formativo, especialmente no que refere à sua capacidade didática. No que tange aos diretores e coordenadores pedagógicos, é fundamental que aprendam uma série de habilidades e competências de gestão e relacionamento interpessoal, fundamentais para o sucesso das escolas;
- **Dimensão 3: Fortalecimento organizacional das escolas.** As unidades escolares no Brasil ainda têm uma série de carências que dificultam seu bom funcionamento. Há problemas de infraestrutura, de qualificação de seus profissionais, falta de maior continuidade e planejamento administrativo, e, sobretudo, seus principais profissionais, particularmente os professores, têm uma relação muito

OS PAÍSES QUE MAIS SE DESTACAM EM EDUCAÇÃO INVESTEM NA FORMAÇÃO E ATRAÇÃO DOS DOCENTES, DEDICAM-SE À CAPACITAÇÃO DOS GESTORES ESCOLARES, TÊM PROJETOS EDUCACIONAIS QUE FORMAM ALUNOS COM CAPACIDADE REFLEXIVA E FIZERAM REFORMAS EDUCACIONAIS SÓLIDAS COM A PARTICIPAÇÃO DE VÁRIOS ATORES.

precária com as escolas, pois precisam trabalhar em mais de um lugar ou, pior, abandonam a carreira docente ao longo do tempo. Sem escolas fortes e organizadas, será difícil melhorar a educação brasileira;

- **Dimensão 4: Articulação com outras políticas públicas e apoio social.** Existem aspectos que estão fora do sistema escolar. A violência nas periferias, afetando sobremaneira os mais jovens, e a articulação entre a educação na primeira infância e outras áreas, como a saúde, são exemplos que mostram que ações intersetoriais são essenciais para a mudança do ensino brasileiro. Soma-se a isso o fato de que é preciso ter mais envolvimento da comunidade, especialmente dos pais, na vida escolar, aumentando a cobrança de professores e gestores e, tão importante quanto, ampliando a compreensão das famílias mais carentes do sentido público da educação. Só assim haverá pressões para que a política educacional seja uma prioridade maior do país. A apresentação do diagnóstico internacional e nacional revela claramente que as ideias recentes do Escola sem Partido ou *homeschooling* não dialogam nem com os problemas existentes nem com as soluções produzidas por governos bem-sucedidos. Combater esses mitos é essencial para que o Brasil não se distancie ainda mais das nações mais desenvolvidas, porque só a melhoria do capital humano de nossos filhos e netos alimentará a esperança de que somos o país do futuro. ●

PARA SABER MAIS:

- Daniel Barros. *País mal-educado: por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras*, 2018.
- Fernando Luiz Abrucio. *Uma breve história da educação como política pública no Brasil*. In: Danilo Leite Dalmon, Caetano Siqueira & Felipe Michel (organizadores). *Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?*, 2018.
- Michael Fullan. *The new meaning of educational change*, 2007.
- Linda Darling-Hammond, Dion Burns, Carol Campbell, A. Lin Goodwin, Karen Hammerness, Ee-Ling Low, Ann McIntyre, Mistilina Sato e Ken Zeichner. *Empowered Educators: Systems Shape Teaching Quality Around the World*, 2017.
- Mona Mourshed, Chinezzi, Chijioke e Michael Barber. *How the world's most improved school systems keep getting better*, 2010.

FERNANDO LUIZ ABRUCIO > Professor da FGV EAESP > fernando.abrucio@fgv.br