

# AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO CRITÉRIO NA DISPONIBILIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

**Marilene Zampiri – UFPR**  
marizampiri@ig.com.br

**Resumo:** A análise discute a necessidade de sistemas e processos avaliativos como controle e monitoramento do conjunto de mecanismos políticos que geram ações educacionais. O estudo analisa ações governamentais prescritas na área educacional, relacionando-os com os resultados obtidos pelos estudantes (IDEB) como fonte de informações privilegiadas para a avaliação da disponibilização do direito ao ensino fundamental no município de Curitiba.

**Palavras-chave:** direito à educação; ações governamentais; IDEB

## Introdução

Considerando a distribuição do direito à educação, enquanto bem socialmente reconhecido e juridicamente garantido a todos os brasileiros importa monitorar o conjunto de mecanismos políticos que geram ações educacionais neste sentido. Daí a relevância de sistemas e processos avaliativos que instrumentalizem o controle da ação política proposta para este fim.

Do ponto de vista da normatização jurídica, a educação foi se constituindo ascendentemente como um direito, disputado nos sucessivos processos constituintes, que marcaram a ordenação política e social do país. Embora este movimento se mostre irregular, com avanços e retrocessos entre um processo e outro, e mesmo no interior destes, o fato é que a educação sai de uma possibilidade aberta a todos na Assembléia Nacional e Geral Constituinte em 1823, para a impossibilidade de se alienar desse direito em 1988 na Constituição Cidadã. Concorre com o movimento de modelagem do direito à educação, a ampliação da presença do Estado nas funções educativas, pois à medida que o direito se amplia para outras esferas sociais a necessidade da ação governamental se torna imperativa à sua realização. Entretanto a inscrição constitucional de que *a educação é um direito de todos e dever do estado e da família*<sup>i</sup>, acrescido ainda de que o ensino obrigatório é *direito público subjetivo*<sup>ii</sup>, não deriva na imediata acessibilidade a todos os brasileiros.

Mas se a proteção jurídica declarada não é condição suficiente para a materialização do direito à educação, não obstante possibilita remeter ao Estado a incumbência de torná-la factível, já que é direito de todos. Desta forma a presença do Estado na educação não pode ser apenas de caráter supletivo ou subsidiário, mas se configura como obrigação intransferível mesmo que partilhada com a família. Assim, o

Estado será tratado aqui, como responsável incontroverso pelo provimento da educação como direito público a todos os brasileiros.

Espera-se, então, que os efeitos produzidos socialmente pelas políticas educacionais tendam a assegurar sucessivamente graus elevados da aquisição deste bem social, pois é das ações e prescrições administrativas, provenientes de políticas educacionais ou de sua contestação, que decorre a realização ou não do direito determinado juridicamente.

Nesta perspectiva, o ensino fundamental reconhecido socialmente como direito de todos e protegido juridicamente como direito público e subjetivo, somente poderá ser garantido plenamente pela ação do Estado, dado ser o Brasil um país de significativas desigualdades sociais.

Assim, interessa discutir qual aquisição ou acervo escolar disponibilizado para uma etapa educacional pode ser considerada como acesso ao direito à educação por qualquer cidadão brasileiro. Sabe-se que este conceito é modelado pelas disputas políticas inerentes a este campo e assume diferentes conotações, de acordo com as forças atuantes em determinados contextos históricos. Embora hoje haja consenso nas diversas esferas políticas e sociais que o direito a educação é acesso ao aprendizado, já houve tempo em que direito à educação era apenas garantia a uma vaga em uma instituição escolar pública. Contudo, a medida do aprendizado ou a aquisição escolar não é matéria consensuada tanto no debate político como no debate científico. O que pode ser qualificado como aquisição aceitável e/ou desejável para uma determinada etapa da educação ainda é ponto de pauta no debate sobre o direito à educação.

Apesar disso, há concordância de que direito à educação é direito à aquisição qualificada, ou seja, o critério da qualidade está presente na pauta de grande parte do debate sobre o direito à educação. Por isso aqui será considerado direito à educação como o acesso à aquisição emancipatória, que compreende aquisição cognitiva qualificada aliada a processos formativos com vistas à emancipação, ou seja, a aquisição escolar plena compatível a determinada etapa da educação.

Considere-se nesse sentido a instituição do ensino fundamental como direito público subjetivo. Note-se que a inauguração deste direito estatui uma intencionalidade e será letra morta caso não se movimentem formas para implementá-la. As políticas educacionais podem ser entendidas como a direção dada e este movimento. Interessa, pois, compreender o movimento das ações governamentais no sentido de disponibilizar o ensino fundamental a todos os cidadãos, ou mais precisamente, importa saber como se

processa a distribuição deste bem social em decorrência da opção da priorização de determinadas ações governamentais para este fim, tendo como critério a justiça social.

Tomando o conceito de justiça social como sendo a acessibilidade e provimento de bens, recursos e serviços necessários a todos os membros de uma determinada sociedade, sua promoção decorre da precisa distribuição prevista nas ações e prescrições governamentais. Importa saber aqui menos o quanto e mais como está contida a proposta de acessibilidade a determinado direito social, pois sucede daí o grau de efetividade das políticas sociais (FIGUEIREDO, 1991).

A avaliação de quão efetiva se torna determinada política social está relacionada com o reconhecimento e a supressão de uma correspondente demanda social, para a qual esta política foi direcionada (SOUZA & DAMASO, 2007).

Assim, políticas que pretendem atender a necessidades sociais reais, reivindicam critérios avaliativos com o propósito de monitorar o seu grau de efetividade. Estes critérios devem indicar quanto e como uma prescrição ou ação governamental é responsável por uma alteração na acessibilidade a um bem ou recurso social e desta forma apontar mudanças e propor a reorganização ou reorientação de ações de maneira a corrigir o percurso, com vistas a ampliar a efetividade de políticas sociais. Por isso, a importância de sistemas avaliativos qualificados que contribuam na formulação da medida exata e necessária deste bem social, a educação. E isso interessa tanto aos que propõem como os que se são beneficiados pelos programas sociais.

Nessa perspectiva, os critérios para avaliar políticas educacionais devem revelar os seus efeitos no campo da materialização, ou seja, onde são executadas. Tomando-se a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, como diz a letra da lei, significa que as medidas utilizadas devem revelar o efeito das ações governamentais na objetivação do direito em questão. Se a educação é enunciada para todos, significa que o objetivo deve ser ninguém desprovido deste direito e conseqüentemente políticas exitosas serão aquelas que tendem a resultados ascendentemente homogêneos. Em outras palavras, importa conhecer em que proporção uma determinada política gera a efetividade perspectivada.

### ***Algumas considerações sobre a avaliação***

Interessa monitorar a ação governamental na medida em que nela reside a possibilidade da disponibilização do direito à educação a todos os brasileiros. Tarefa

difícil, dada a complexidade de relacioná-la de forma precisa com possíveis resultados educacionais, mas imprescindível como forma de controle social deste direito.

Importa então cotejar ações governamentais orientadas para a aquisição escolar com determinados resultados educacionais, no intuito de explicitar possíveis relações na produção da disponibilização do direito à educação.

A idéia de avaliar processos educativos ou resultados estudantis é proveniente da probabilidade de um conjunto de mecanismos gerarem determinada ação educacional cujos efeitos certos instrumentos são capazes de capturar. Dessa maneira, medir ações é sempre uma forma de controle, de monitoramento.

O ato de monitorar, em qualquer situação, apresenta aspectos peculiares que devem ser considerados na análise rigorosa de processos avaliativos. Um desses aspectos refere-se a mudanças no comportamento, nas ações e estratégias dos sujeitos, instituições ou sistemas envolvidos em formas de avaliação de um modo geral, ou seja, a avaliação, como operacionalização de instrumentos de controle, implicará sempre mudanças comportamentais ou estratégicas, ou como freqüentemente tem-se denominado: efeitos de regulação.

Considere-se, para tanto, que o Estado, como promotor de políticas educacionais, ao avaliar sistemas educacionais o faz considerando que a um determinado conjunto de medidas deve corresponder um determinado resultado. A verificação da existência ou não desta correspondência é obtida por instrumentos considerados capazes de capturar este efeito, normalmente testes padronizados de larga escala. Os resultados obtidos, pode tanto avalizar os encaminhamentos propostos como induzir a sua reorganização ou até mesmo alterá-los radicalmente. Sucede também, que as escolas cientes da monitoração a que são submetidas podem mudar suas práticas pedagógicas com vistas à obtenção de resultados melhores. Assim, a avaliação produz um efeito regulador (DARLING-HAMMOND & ASCHER, 2006). Na verdade, uma dupla regulação na relação avaliador – avaliado.

Afonso (2005), ao tratar do assunto, argumenta que o efeito da regulação está relacionado a certas formas de avaliação, especialmente levando-se em conta o fim a que se destina, ou seja, o que e como se pretende monitorar ou controlar. O autor admite a manifestação de efeitos diferenciados correspondentes a formas de avaliação específicas, o que o leva a afirmar a existência de mecanismos de *regulação* e *emancipação* provenientes da avaliação. Contudo, o autor considera que tais efeitos estão relacionados a certo tipo de avaliação, mas não são inerentes ao ato de avaliar.

Mesmo que se admita a correspondência de certos efeitos a certas modalidades de avaliação, na prática um efeito não exclui necessariamente o outro, ou seja, a intensidade destes efeitos varia de acordo com a modalidade de avaliação.

Assim é muito provável que formas diferenciadas de avaliação produzam efeitos tanto de regulação como de emancipação, o que as diferencia é a prevalência de um ou outro efeito. O que gera tanto um efeito quanto o outro e o que faz predominar este sobre aquele ou vice-versa, é, no limite, o uso que se faz da avaliação.

Em síntese, os efeitos da regulação e da emancipação estão enredados nos processos de avaliação educacional, seja em relação aos processos de ensino-aprendizagem, seja em relação aos resultados escolares, pois a relação entre o avaliador e o avaliado é também uma relação de dominação. Assim, processos de avaliação expressam estruturas de poder que revelam frações diferenciadas de regulação e emancipação, como resultado de disputas e conflitos. Por isso, pode-se pensar a avaliação como uma ação política, que se realiza tanto em esferas mais restritas, como a avaliação do professor-aluno, quanto em esferas ampliadas, como as avaliações processadas nos sistemas educacionais. A priorização de certos instrumentos e determinadas formas ou procedimentos avaliativos está relacionada ao fim a que se destinam em qualquer esfera de realização da avaliação (AFONSO, 2005; WEBER, 2004).

Tais considerações são importantes quando se propõem a organização e constituição de formas ou instrumentos de monitoramento da disponibilização do direito à educação, pois esses devem oferecer informações compreensíveis a respeito dos efeitos da política no campo social. Isto significa que articular o direito à educação com aquisição escolar requer que se conheça o produto da escola, ou seja, *o aluno educado* para qualquer instância avaliativa (aprendizagem, institucional e sistêmica), porque a medida da qualidade na educação é a aquisição escolar qualificada do aluno (CAMARGO, OLIVEIRA, CRUZ, GOUVEIA, 2006).

Não obstante, a avaliação de políticas educacionais não pode organizar-se somente a partir de medidas. Para isso, Darling-Hammond & Ascher (2006) propõem *sistemas de controle*, os quais, além de medidas, se constituem também de propósitos, referência, práticas e compromissos com a efetividade pretendida. Assim, sistemas de controle eficientes tendem a elevar o grau de responsabilização pelo ato educativo, ou pelas políticas educativas em ação, em todas as esferas e instituições que participam da sua oferta, quais sejam, Estado, sociedade e escola. Ao localizar por meio da avaliação o

que, como e onde devem incidir as ações governamentais, sistemas de controle contribuem para fazer chegar a todos um bem social, no caso o direito à educação.

Ainda, bons indicadores não oferecem o texto da política, fornecem o estofo para a política e, dessa forma, podem ser considerados como poderosos instrumentos da política. O contrário também é verdadeiro, indicadores insuficientes, com *validade e credibilidade* questionáveis, desinformam ou informam inadequadamente e assim enfraquecem sistemas de controle (DARLING-HAMMOND & ASCHER, 2006). Com isso, a escolha de indicadores adequados pode ser a entrada para a construção, reconstrução e ajustes de políticas educacionais refletidas. Por isso, avaliações não têm um fim si mesmo, mas instrumentalizam sistemas de controle e educativos em geral.

De acordo com as autoras, um *sistema de controle* de políticas educacionais pode ser considerado eficaz se *aumentar a probabilidade* de estudantes serem beneficiados por um ensino de qualidade, *diminuir a probabilidade* de práticas prejudiciais a este benefício e ainda permitir a correção e auto correção do sistema (DARLING-HAMMOND & ASCHER, 2006).

Admitindo que sistemas de controle eficientes instituem progressivos graus de responsabilização na oportunização do direito à educação, então são os indivíduos envolvidos em todas as esferas, professores, escolas, secretarias de educação, sistemas educacionais, que devem democraticamente definir e conformar sistemas de controle de políticas educacionais. A ampliação da responsabilização pela distribuição do direito à educação está diretamente vinculada à ampliação na participação efetiva tanto na formulação das ações necessárias como nas formas de controle para sua materialização, pois em qualquer contexto só é possível responsabilizar autores. Decorre daí a prática responsável e a responsabilidade pelo feito em todas as instâncias. Nessa perspectiva, um sistema de controle pode ser entendido como *engrenagem de permanente reflexão, avaliação e mudança* (DARLING-HAMMOND & ASCHER 2006).

Por isso, a avaliação como instrumento de controle de políticas educacionais só tem sentido se contribuir no aperfeiçoamento da justa distribuição do direito à educação, diagnosticando possíveis imperfeições e desvios no percurso deste objetivo. O aspecto meritocrático que determina avaliações assumem não se presta à distribuição justa do benefício do ensino, como acesso ao direito à educação, senão ao contrário, aprofunda ainda mais as desigualdades e mazelas sociais, pois ao compensar ou premiar os melhores resultados não reconhece condições desiguais na trajetória da aquisição escolar dos indivíduos. Os indivíduos não estão em condições equitativas de alcançar

bons resultados, e dessa maneira premiar os privilegiados é uma forma de exclusão social.

Também o monitoramento não pode estar restrito aos responsáveis pela execução da política educacional, mas, sobretudo, por aqueles que são beneficiados por ela, ou seja, as famílias, os alunos, a sociedade. Avaliações devem servir tanto aos responsáveis pela proposição e execução como aos destinatários da política educacional. Para tanto, a responsabilização advinda de bons sistemas de controle deve incluir em sua pauta também o aperfeiçoamento da acessibilidade às informações para diferentes segmentos sociais, pois não há democracia sem acesso às informações (BOBBIO, 2000).

Pensar em avaliações educacionais, especialmente as que dizem respeito a avaliações de sistemas, requer considerar o objetivo que impulsiona a sua realização, a operacionalização competente de instrumentos e informações e a eficiente acessibilidade aos resultados de forma a instrumentalizar o efetivo controle social necessário na distribuição justa do direito à educação.

O Brasil, a exemplo do que ocorre em diversos países nas últimas décadas, vem investindo de forma cada vez mais intensa em processos avaliativos que produzam informações que fundamentem tomadas de decisões mais qualificadas em todas as instâncias da educação brasileira. Apesar do esforço despendido nesse sentido, a produção dessas informações ainda é incipiente quando comparadas com o nível deste trabalho desenvolvido internacionalmente.

As informações que compõem o sistema de monitoramento no Brasil procedem basicamente de duas fontes de dados, que são o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC). O IBGE, por meio de censos demográficos e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), coleta e fornece dados importantes para a construção de indicadores educacionais úteis na caracterização da oferta educacional nacional e, mais especialmente, da demanda por educação. Já o INEP/MEC, além de dados sobre a oferta educacional, coleta e fornece dados relativos à qualidade da educação, disponibilizando uma base de dados focada no ensino e aquisição escolar dos estudantes. Dentre estes bancos estão o SAEB, PROVA BRASIL, IDEB, ENEM e o SINAES. Além desses, têm surgido com frequência, por iniciativas de prefeituras e estados, processos de avaliação educacional localizados. A obtenção destes dados provém de avaliações sistemáticas ou institucionais baseadas,

entre outras medidas, em testes padronizados de larga escala, que se propõem a medir a aquisição de estudantes quando submetidos ao processo ensino-aprendizagem nas escolas.

Embora essa forma de avaliação mereça ressalvas, especialmente pelo caráter restritivo na apreensão dos aspectos que compõem processos de ensino-aprendizagem, a abrangência é um atributo que a torna instrumento indispensável em avaliações nesta dimensão. Por isso é importante ressaltar mais uma vez como, para que e em que medida, são utilizados os resultados provenientes de instrumentos desta natureza.

É nessa perspectiva que não se pode rejeitar ou desacreditar resultados de proficiência obtidos a partir de testes padronizados de larga escala, pois em última instância esta é a medida do produto da ação educativa. Não se pode, contudo negligenciar o alcance limitado de tais aferições. Medidas de larga escala inferem tendências da ação governamental, mas não medem de forma completa nem escolas nem professores, que exigem instrumentos de outra natureza. Quando usadas de forma equivocadas são ineficientes para monitorar qualidade de ensino com vistas ao pleno acesso do direito à educação.

Munida dessa percepção realista e justa ponderação, esta investigação examina o efeito de testes padronizados de larga escala e sua relação com as políticas educacionais para o ensino fundamental, ofertado em escolas públicas no município de Curitiba cuja metodologia e análise estão descritas na seqüência.

### ***O caso de Curitiba***

No Estado do Paraná, a oferta do Ensino Fundamental pública é partilhada entre o Sistema Estadual de Ensino, que se responsabiliza pela maioria do atendimento dos anos finais (AF) do ensino fundamental (5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries) e ensino médio, enquanto as Redes Municipais mantêm a maior parte do ensino dos anos iniciais (AI) e educação infantil.

No município de Curitiba, como em outras cidades maiores, as redes de ensino apesar de priorizarem uma parte desta etapa para o atendimento, têm mantido um número de unidades escolares da parte não-prioritária. Assim, das 169 escolas municipais, 158 ofertam os AI, 10 ofertam o ensino fundamental completo e apenas uma oferta os AF, enquanto entre as 150 escolas estaduais, 88 ofertam os AF, quatro os AI e 58 ofertam a etapa completa (SEED, 2008; SME, 2008).



Embora formalmente reorganizado a partir da Lei Federal n.º 5.692/71 como um curso único, o Ensino Fundamental continua desarticulado mantendo na sua estrutura a organização correspondente aos cursos anteriores que o precederam (primário e ginásio), deixando transparecer que do imperativo legal não derivou mudanças correspondentes na prática escolar. Ainda, o fato de esferas de governo distintas partilharem a oferta desta etapa da educação básica potencializa o efeito da desarticulação.

Também os instrumentos de avaliação, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)<sup>iii</sup> e Prova Brasil<sup>iv</sup>, consideram como duas partes distintas a serem monitoradas, com exames realizados ao final dos AI (4ª série) e dos AF (8ª série).

Isto quer dizer que, disponibilizar o direito ao ensino fundamental significa propor a acessibilidade plena para as duas partes desta etapa do ensino.

Observando, a ação governamental proposta para a oferta do ensino fundamental público em Curitiba, a partir de duas fontes de informações, páginas eletrônicas<sup>v</sup> e entrevistas com responsáveis pelo ensino fundamental nas duas secretarias de educação da cidade, nota-se que as políticas educacionais que orientam as ações de cada governo são distintas e estão relacionadas com as demandas sociais e com a responsabilização com a parte do ensino fundamental que lhes é atribuída, embora ambas declarem que a educação é um direito obtido por meio de um ensino de qualidade.

As duas esferas de governo atribuem importância às questões materiais na oferta de um ensino de qualidade, porém com conotações diferentes em cada rede e expressam os problemas explicitamente denunciados. O governo municipal tem como meta a *expansão e manutenção da oferta*, relacionada com a demanda reprimida na educação infantil, enquanto a preocupação do governo estadual está localizada na *melhoria dos espaços escolares*, que está ligado à divulgação das condições de prédios escolares estaduais. Ambas, priorizam ações para uma das partes do ensino fundamental.

A responsabilização pelos AI do ensino fundamental e educação infantil remete ao governo municipal a preocupação com as características do público a ser atendido por esta esfera de governo, dado que a grande maioria de alunos não ultrapassa a faixa dos 11 ou 12 anos de idade, para os quais a dependência da proteção familiar é maior e o grau de autonomia relativamente menor se comparado com alunos em faixas etárias mais elevadas. Assim, a ação do governo pode ser potencializada com uma relação mais próxima às famílias em relação à oferta do ensino. Embora não seja possível afirmar que o programa *Escola Comunidade*<sup>vi</sup> tenha sido concebido intencionalmente com esta

finalidade, o fato é que a aproximação das famílias com a escola tende a contribuir no melhoramento do desempenho de seus filhos, objetivo do ensino de qualidade. Estudos demonstram que o *background* do aluno, ou contexto educacional, interfere nos processos de ensino aprendizagem (Lee, 2000).

No caso do governo estadual, as políticas para uma educação de qualidade parecem estar focadas mais na ação interna da escola. As outras duas políticas anunciadas, *formação continuada* e *pesquisa e produção* referem-se a ações docentes. Aqui também é possível relacionar as políticas com a priorização de atendimento. O público atendido por esta esfera de governo situa-se, na maioria, acima dos doze anos. Faixa etária que, hipoteticamente, não recebe a mesma atenção familiar despendida aos alunos quando estão em faixa etária mais baixa, mas igualmente necessária a esta fase do desenvolvimento humano. É provável que isso possa ter algum peso no desenvolvimento acadêmico desses alunos. Daí que a responsabilização do governo estadual pelos AF e ensino médio intensifique as ações no interior das escolas.

Em suma, parece que as diferenças das políticas educacionais propostas em cada esfera de governo se justificam pela responsabilização de atendimento e demandas sociais em cada parte do ensino fundamental.

A mesma tendência pode ser observada quando se tomam outros elementos de comparação como políticas em relação à formação e qualificação de professores ou as diretrizes curriculares, em ambas as redes.

No caso de políticas de formação de professores, as ações na esfera municipal enfatizam programas de capacitação para a execução docente enquanto que na esfera estadual os programas põem acento em ações que desenvolvem a capacidade de autoria dos professores. Pode-se relacionar este fato às exigências docentes para cada parte do ensino fundamental. Nos anos iniciais, a organização do trabalho pedagógico é tutelada por um único docente para todas as áreas de conhecimento enquanto que nos anos finais, cada docente é responsável por uma área de conhecimento. Portanto é evidente a ênfase em programas de formação e pesquisa na rede estadual, que precisa das especialidades dos docentes na tarefa da construção curricular pedagógica ao passo que a rede municipal tem um forte apelo a programas de qualificação para o ato pedagógico já previamente definido e generalizado.

Também o empenho em propor diretrizes curriculares se dá de forma inversa em cada rede. A rede estadual construiu *Diretrizes Curriculares* para os AF e apenas *Orientações Curriculares* para os AI enquanto que a rede municipal viabilizou

*Cadernos Pedagógicos* para os AI mas não para os AF. Estas considerações estão sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro comparativo 1 - SEED x SME (análise da página eletrônica)

ELEMENTO DE COMPARAÇÃO	GOVERNO ESTADUAL	GOVERNO MUNICIPAL
Programas e Políticas anunciados como mobilizadores da educação de qualidade	Formação Continuada	Melhoria da Qualidade do Ensino
	Pesquisa e Produção	Expansão e Manutenção da Oferta
	Melhoria dos Espaços Escolares	Escola Comunidade
Padrão de qualidade	Retorno à abordagem clássica do conhecimento	
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> <p style="text-align: center;">↑ Ênfase conhecimentos fundamentais generalizados</p> <p style="text-align: center;">↓ Ênfase Projetos específicos</p> </div>	
Formação e qualificação dos professores	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: auto;">Relação com o Ensino Superior</div>	
	PDE (subsídio para ações futuras)	ESCOLA UNIVERSIDADE (subsídio em ação)
	Qualificação técnica (ênfase na capacitação e produção)	Qualificação técnica (ênfase na capacitação)
	Objetivo → Professor pesquisador qualificado	Objetivo → Professor qualificado
	Ações: DEB itinerante, Grupos de Estudo, Simpósios, Semana Pedagógica, Projeto Folhas, OAC (Objeto de Aprendizagem Colaborativa), Formações específicas (laboratórios, biblioteca, etc.)	Ações: Cursos, Assessoramentos, Semana Pedagógica, Seminários, etc.
	Ensino de qualidade → responsabilização <u>partilhada</u> entre o Estado e escolas/professores	Ensino de qualidade → responsabilização <u>centralizada</u> na ação do Estado
Diretrizes curriculares	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Ambas as redes declaram a democracia como princípio na construção de suas respectivas diretrizes curriculares .</div>	
	Ações: discussão e debate com todos os profissionais	Ações: discussão e debate com todos os profissionais

Fonte: [www.seed.pr.gov.br](http://www.seed.pr.gov.br) (acessado em 10/11/08); [www.cidadedoconhecimento.org.br](http://www.cidadedoconhecimento.org.br) (acessado em 08 e 09/11/2008).

Esta análise, apesar de estar muito aquém de abranger todos os aspectos do discurso político, indica que de fato as ações governamentais estão sendo direcionadas ou potencializadas para a parte do ensino fundamental acordado como prioritário em cada rede de ensino. Estas tendências são confirmadas pelo discurso dos representantes em resposta a entrevistas realizadas com ambos.

As duas respondentes justificam a priorização da oferta e o atendimento como decorrência do acordo entre as esferas de governo e citam a conclusão o processo da municipalização dos AI como uma ação de curto prazo necessária nos respectivos governos. No caso da oferta não-prioritária dos AF pela esfera municipal, não parece haver proposta de uma possível “estadualização”. Ambas chamam atenção também para a estrutura diferenciada do ensino fundamental que dificulta ações conjuntas nas duas partes desta etapa da educação básica. Contudo, o conjunto de escolas não-prioritárias sob a dependência administrativa de cada rede poderia desencadear uma ação diferenciada, já que se constitui de número relativamente pequeno de escolas. Mas, na verdade, o que se verifica é o contrário quando admitem fraqueza ou até ausência de interferências nas partes que não são consideradas de atendimento prioritário.

A constatação de que as redes priorizam ações e prescrições para a parte do ensino fundamental que está sob sua responsabilidade de oferta e atendimento aliada ao fato de a organização estrutural destas partes serem distintas, resulta na secundarização não desejável da outra parte, o que pode caracterizar precariedade na disponibilização do direito a esta parte da educação básica.

O reconhecimento de que há uma política de priorização e/ou secundarização de atendimento impôs o cotejamento destas com possíveis efeitos na ação educativa, ou seja, com o produto da escola: o aluno educado. Para isso o estudo valeu-se dos resultados estudantis de todas as escolas públicas de Curitiba advindos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb<sup>vii</sup>, nas duas edições (2005 e 2007), considerando os resultados para os AI e AF de cada rede de ensino. Aqui uma ressalva, embora o Ideb possa ser qualificado como um bom instrumento avaliativo, não capta todos os aspectos da aquisição escolar, contudo flagra tendências do sistema de ensino<sup>viii</sup>.

O gráfico 1, mostra a distribuição dos resultados estudantis dos AI do ensino fundamental nas duas redes nas duas aferições. Nota-se que o conjunto de escolas de cada rede varia nos dois momentos. As caixas localizadas no eixo vertical representam 50% dos resultados centrais das escolas, cuja variabilidade é dimensionada pela sua altura. Ainda, as duas linhas localizadas nos extremos superior e inferior das caixas determinam a amplitude dos resultados totais. Dessa forma, quanto maior o comprimento (altura) da caixa, maior a variabilidade dos 50% resultados centrais e quanto mais extensas as linhas, maior amplitude total do conjunto de resultados. Observe-se que a rede estadual apresenta uma variabilidade em relação aos 50%

resultados centrais, assim como a amplitude, maiores quando comparada com os resultados da rede municipal. Isto quer dizer que a rede municipal tende a ser mais homogênea que a rede estadual nesta parte do ensino fundamental.

No entanto, quando comparado o movimento de cada rede entre uma aferição e outra, nota-se que as duas se deslocam de forma ascendente, embora com maior intensidade na rede municipal.

Levando em consideração que a rede municipal prioriza o atendimento a esta parte do ensino fundamental, então é provável que o movimento ascendente com características mais homogêneas e grau de dispersão menor de seus resultados tenha certa pertinência com a ação governamental mais intensa e regular.

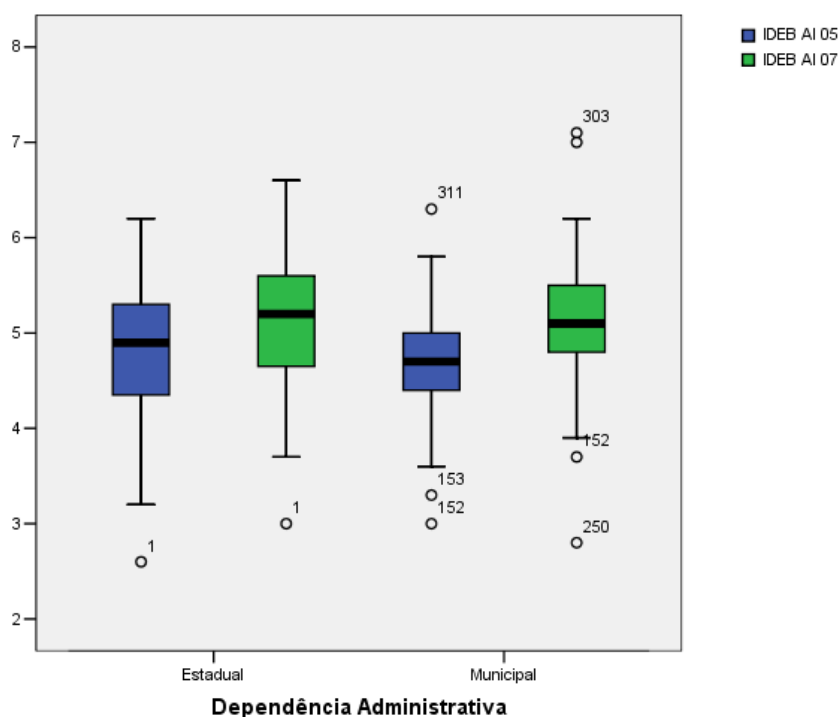


GRÁFICO 1 – VARIABILIDADE AI  
Fonte: INEP (2005, 2007)

Para os AF do ensino fundamental, a situação é um pouco diversa quanto à variabilidade dos resultados em cada rede. As duas redes mostram uma variabilidade e dispersão maior dos resultados em 2007 quando comparados com os resultados de 2005. Apesar disso, é a rede estadual que impulsiona mais intensamente o conjunto de escolas

na direção de resultados melhores, o que não acontece com a rede municipal, que expande os resultados na direção das duas extremidades apresentando-se mais heterogênea em 2007. Estas constatações podem ser observadas no gráfico 2.

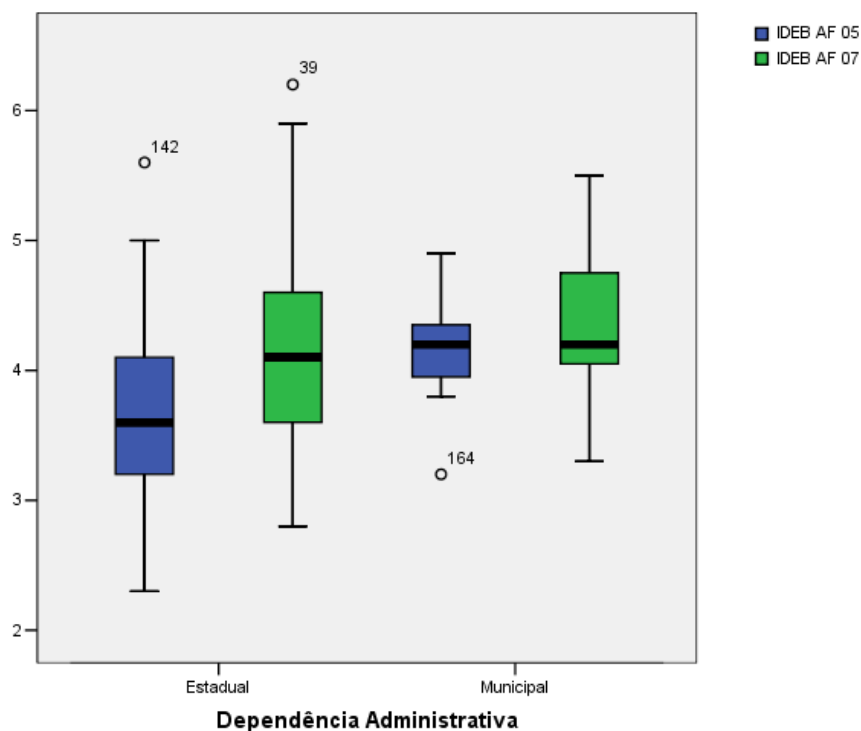


GRÁFICO 2 – VARIABILIDADE AF  
Fonte: INEP (2005, 2007)

Considerando que a disponibilização do direito ao ensino fundamental de qualidade para todos pode ter uma das dimensões na plena habilidade cognitiva o contexto desejado seria o valor máximo do indicador para todos. Isto não acontece em nenhuma distribuição analisada neste estudo, porém podem-se constatar variações distintas em cada rede para cada parte do ensino fundamental, o que indica tendência a maior ou menor homogeneidade/heterogeneidade em cada conjunto de resultados. Ainda mais, essa tendência parece estar relacionada com o fato de ser prioritário ou não para uma determinada rede.

Comparando o coeficiente de variação (CV)<sup>ix</sup> das duas redes para cada parte do ensino fundamental nos dois anos de publicação do Ideb, percebe-se que a rede estadual reduziu a variabilidade nas duas partes do ensino fundamental, mas de forma mais significativa nos AF. A rede municipal já era uma rede menos dispersa que a rede

estadual e manteve a mesmo desempenho nos AI, porém ampliou a variação nos AF, conforme pode ser visto pela tabela 1.

Tabela 1 – Coeficiente de Variação para cada Dependência Administrativa

Dependência Administrativa	Anos Iniciais	Anos Finais
Estadual	2005	0,16
	2007	0,19
Municipal	2005	0,11
	2007	0,13

Fonte: INEP (2000-2005)

Em suma, o conjunto das escolas fundamentais públicas do município de Curitiba, elevou a média dos resultados estudantis e o esforço maior deste movimento está localizado na rede que mantém prioridade a uma das partes do ensino fundamental: rede municipal para os AI e rede estadual para os AF. É provável que isso seja proveniente de ações e prescrições governamentais diferenciadas em uma e outra rede as quais foram percebidas nos instrumentos analisados como mais objetivadas na parte considerada de atendimento prioritária.

### **Conclusões**

Mesmo considerando a restrição das fontes empíricas utilizadas na obtenção das informações, dada a complexidade do contexto político em que operam todas as esferas responsáveis pela justa distribuição do direito público e subjetivo ao ensino fundamental, a análise mostra que a forma partilhada na oferta do ensino fundamental público no município de Curitiba pelas esferas de governo, municipal e estadual, potencializa responsabilizações priorizadas ou secundarizadas nas referidas redes de ensino, pois, as demandas desta etapa da educação básica é distinta para os AI e AF, requerendo organizações educativas igualmente distintas.

No caso de Curitiba, o critério utilizado na divisão de responsabilidades são as partes do ensino fundamental, ou AI e AF. Isso é preocupante, porque, na verdade, o que se reparte são os estudantes e, como é uma divisão que não ocorre de forma plena, parte deles fica com atendimento secundarizado. Embora esta situação seja admitida pelas duas esferas de governo, não é tida como aceitável, e requer solução em curto prazo.



A investigação revelou que a confirmação de políticas mais intensas na parte de atendimento prioritário pode ser associada a uma menor variabilidade dos resultados estudantis. Isto é, há similaridade no movimento dos resultados dos alunos dos AI na rede municipal e alunos dos AF da rede estadual, coincidentemente considerados prioritários nas redes de ensino às quais pertencem. Além de os estudantes apresentarem resultados mais próximos, também se movimentam em conjunto em direção a resultados melhores, na condição assinalada anteriormente.

Por outro lado, a ausência, a irregularidade ou a não-objetividade da ação governamental também constatada nas partes não-prioritárias das redes de ensino podem ser associadas a uma maior variabilidade no conjunto dos resultados das escolas nesta condição, ou seja, as escolas AF da rede municipal e as escolas AI da rede estadual. Estes dois grupos de escolas mostram igual instabilidade no movimento dos resultados, ora tendendo a pontuações mais altas, ora caminhando para resultados mais preocupantes, caracterizando conjuntos mais heterogêneos, numa clara demonstração de que outros fatores podem estar interferindo mais do que a ação governamental nos resultados educacionais. Assim, políticas educacionais de atuação fraca abrem espaço a fatores como condição sócio econômica, cultural, étnica entre outros, na produção e reprodução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, a ação do Estado pode atuar como um freio na produção das desigualdades sociais e um acelerador na distribuição do direito à educação. Isso quer dizer que não é possível pensar na sua justa distribuição na ausência de políticas de Estado.

Para isso, estas ações precisam ser monitorados pela sociedade, ampliando graus de responsabilização de todas as esferas envolvidas, especialmente a esfera governamental. Contudo medir os efeitos da ação governamental não é empreitada simples e ainda requer aprimoramento dos instrumentos utilizados, mas é absolutamente imprescindível no monitoramento da disponibilização do direito à educação para todos.

---

<sup>i</sup> Art. 205 da Constituição de 1988.

<sup>ii</sup> Art. 208, inciso VII, §1º da Constituição de 1988.

<sup>iii</sup> O Saeb é um exame padronizado feito a cada dois anos e avalia uma amostra representativa dos alunos regularmente matriculados nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

---

<sup>iv</sup> O Prova Brasil também é um exame padronizado, porém censitário e avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

<sup>v</sup> A opção por esta fonte de informações está no fato de que os governantes, através de páginas eletrônicas, priorizam a visibilidade de determinadas ações.

<sup>vi</sup> Escolas ficam abertas à população nos finais de semana.

<sup>vii</sup> Ideb: indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados do Saeb e da Prova Brasil – obtido pelos estudantes ao final das etapas do ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) – com informações sobre aprovação/reprovação e evasão escolar.

<sup>viii</sup> Para maiores detalhes sobre a definição e construção do Ideb, consultar *Texto para Discussão nº 26*, disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

<sup>ix</sup> Coeficiente de variação é a razão entre o desvio padrão e a média utilizada para comparar variabilidades de conjuntos diferentes de dados.

---

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. **Lei no 5.692 de 11 de agosto de 1971**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L5692.htm>.
- CAMARGO, R. B. DE. *et al.* **Problematização da Qualidade em Pesquisa de Custo-Aluno-Ano em Escolas de Educação Básica**. Pesquisa Nacional Qualidade na Educação. Relatório de Pesquisa. Brasília: INEP, 2006.
- CIDADEDOCONHECIMENTO. Disponível em: <http://www.cidadeconhecimento.org.br>. Acesso em: 2007-2009.
- Curitiba em Dados 2004. Curitiba: IPPUC, 2004.
- DARLING-HAMMOND, L. & ASCHER, C. **Creating Accountability in big city schools**. Urban Diversity Series, n. 102, march, 1991.
- Dia-a-Dia Educação. Disponível em: <http://www.seed.pr.gov.br>. Acesso em: 2007-2009.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Página Eletrônica. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 2007-2009.
- LEE, V. E. Utilização e Modelos Hierárquicos Lineares Para Estudar Contextos Sociais: O caso dos efeitos da escola. In: BROOKE, Nigel. ; SOARES, José F. (org). **Pesquisa em Eficácia Escolar: Origens e Trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 273-296.
- SOUZA, Â. R.; DAMASO A. F. **Análise das Políticas Educacionais na Oferta de Educação Infantil na Região Metropolitana de Curitiba e Litoral do Paraná**. In: XXIII SINPÓSIO BRASILEIRO; IV CONGRESSO LUSOBRASILEIRO; I COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR. Porto Alegre. POR UMA ESCOLA DE QUALIDADE PARA TODOS. 11-14/11/2008.
- WEBER, M. **Economia y sociedad**. México: FCC, 2004.

