



# RELEVÂNCIA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RECENTES: UMA APRECIÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

Alberto de Mello e Souza\* e Léo da Rocha Ferreira\*\*

**Resumo:** O artigo tem como objetivo principal examinar as mudanças recentes das políticas públicas educacionais e seu impacto na educação brasileira. O círculo vicioso educacional é o argumento central para explicar os desequilíbrios existentes nos diferentes níveis educacionais brasileiros. Conclui-se que há um claro sinal de um forte ajuste no ensino superior. No entanto, na educação básica e, em especial no ensino médio, as respostas aos seus desafios são insuficientes para produzir ganhos compatíveis com a dimensão dos problemas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas educacionais. Mudanças institucionais. Educação brasileira.

**Classificação JEL:** I2, A2.

## The Relevance of Institutional Changes: an educational evaluation in Brazil

**Abstract:** The major goal of this paper is to examine recent changes of public educational policies and its impact in Brazilian education. The vicious educational circle is the major argument to explain the existent disequilibrium in different educational levels. It concludes that there is a strong adjustment in undergraduate and graduate levels. However, at the elementary school level and especially, in intermediate school level the responses to the huge educational challenge are insufficient for compatible gains given the problem dimension.

**Key words:** Educational public policies. Institutional changes. Brazilian education.

**JEL Classification:** I2, A2.

---

\*Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

\*\*Professor Titular e Diretor do Centro de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

## 1 INTRODUÇÃO

A expansão educacional é um dos fenômenos mais amplos que ocorrem nas sociedades e é acompanhada pelo esforço de obter informações usadas em modelos de avaliação sobre os resultados conseguidos e sobre as correções de rumo. Pode-se observar que acompanhando a massificação educacional estão as mudanças institucionais, capazes de identificar as

questões prioritárias dos sistemas de ensino.

No caso brasileiro, é possível perceber que a complexidade das reformas institucionais é um claro sinal de um forte ajuste no ensino superior, como será visto mais adiante. No entanto, na educação básica, e em especial no ensino médio, as respostas aos seus desafios são insuficientes para produzir ganhos compatíveis com a dimensão dos problemas.

Além da introdução e das conclusões, o artigo tem mais duas seções. A segunda seção aborda o papel do Exame Nacional do Ensino Médio, ENEM, especialmente o de exercer as funções diagnósticas e classificatórias. A reunião em um único processo de seleção para o ingresso na universidade tem aspectos positivos e negativos, que merecem ser vistos. Após discutir o ENEM, são mencionados o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, REUNI, o Programa Universidade para Todos, PROUNI que atua junto às universidades privadas, subsidiando as matrículas e, desta forma, permitindo a utilização de vagas ociosas e o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência, PIBID, um programa que transfere recursos governamentais para a formação de professores nas universidades públicas.

A terceira seção aborda as funções redistributivas na esfera da educação. Essas funções são exercidas, principalmente, através de dois mecanismos: o do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, FIES, conhecido também como Crédito Educativo, e as políticas de ação afirmativas. A conclusão se atém a indicar algumas dificuldades que deverão permanecer refletindo desequilíbrios educacionais persistentes.

O círculo vicioso educacional é o argumento central para explicar os desequilíbrios existentes nos diferentes níveis educacionais. Consiste na interação negativa entre o ensino médio e o ensino de graduação. Os alunos provenientes do ensino médio público apresentam sérias deficiências em suas carreiras, enquanto a universidade trata a formação dos professores sem a responsabilidade exigida pela excelência. Melhorar os fluxos existentes neste círculo vicioso é um ponto crítico a ser resolvido para corrigir a pior falha sistêmica. É crítica a necessidade de formular programas e desenvolver políticas que produzam efeitos significativos e positivos na sala de aula.

## **2 ENSINO SUPERIOR E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS**

A dinâmica do ensino superior revela uma

expansão acentuada na última década, resultante de forças complexas e diversificadas atuantes tanto no crescimento da demanda, como no lado da oferta, e nesta devem-se salientar as mudanças institucionais daí resultantes. Para facilitar a descrição das mudanças ocorridas e perceber com alguns detalhes as inter-relações, as mudanças foram divididas em quatro grupos.

O primeiro grupo refere-se a medidas que ampliam os recursos de um grupo de alunos (candidatos), através de bolsas de estudo e do FIES, conhecido anteriormente como Crédito Educativo. Geralmente, as bolsas de estudo não exigem pagamento, oferecendo uma gratuidade que cobre as anuidades. Já no FIES, embora o empréstimo tenha uma taxa de juros que pode ser positiva, o valor desta taxa de juros é, normalmente, subsidiado. Portanto, os recipientes dessas ajudas têm seu custo direto reduzido, embora paguem mais do que os alunos da universidade pública. Deste modo, pode-se concluir que tal característica do ensino superior no Brasil resulta do elevado custo do subsídio em seu financiamento. Como parte considerável dos subsídios aos alunos cobre também alunos de instituições de ensino privado, pode-se concluir que o governo é o principal responsável pelos gastos com o ensino superior.

O segundo grupo de políticas também reflete questões redistributivas, na medida em que aumenta a pontuação de candidatos nos exames de seleção, muitos dos quais, sem estes aumentos, não alcançariam a classificação no vestibular. Estas políticas são conhecidas por ações afirmativas e seu objetivo é o de aumentar a pontuação de candidatos de forma a assegurar, para muitos, uma classificação que os permita estar entre os aprovados, havendo duas possibilidades para tal. A primeira é o uso de bônus, que consiste em aumentar a classificação (pontuação) no vestibular acrescentando pontos ao resultado conseguido inicialmente.

Este acréscimo de pontos, chamado bônus, é definido de duas maneiras. No primeiro caso, é distribuído de forma percentual para todos os

candidatos merecedores do bônus, sendo a finalidade dessa distribuição ampliar a pontuação daqueles que fizeram o ensino médio apenas em escola pública, ou seja, é um reconhecimento tácito da fragilidade da aprendizagem no ensino médio. O bônus, como visto, pode ser um valor percentual que incide na pontuação alcançada no vestibular. A outra possibilidade é o bônus ser incremental, aumentando a pontuação do candidato de forma absoluta. Neste caso, o bônus é igual para todos.

As cotas são a outra modalidade de ação afirmativa e consistem numa retenção de um percentual de vagas a serem destinadas aos beneficiários das cotas. Estes podem ser negros, candidatos provenientes de escolas públicas e outros grupos especificados em lei. Como as cotas são limitadas aos candidatos cotistas, pode haver situações em que nem todas as cotas sejam preenchidas em cursos de baixa atratividade e em que os cursos de grande demanda tenham todas as vagas para os cotistas preenchidas. De interesse é comparar a nota mínima recebida pelos não cotistas, com essa nota recebida pelos cotistas. Existe um hiato considerável entre essas notas, sinalizando a perda de eficiência provocada pelas cotas.

O terceiro grupo de políticas diz respeito à utilização de avaliação de larga escala, caracterizada por considerar uma determinada população e não por trabalhar com amostras sensíveis ao seu tamanho. O papel do ENEM é o de anualmente avaliar o desempenho do estudante ao final da escolaridade básica, sendo o diploma usado como certificado de conclusão. Neste caso, temos o Sistema de Seleção Unificada (SISU), que ordena as vagas em cada carreira pelas notas dos candidatos. No âmbito da educação superior, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE – é parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Este sistema inclui além da avaliação de alunos, a avaliação institucional e a avaliação dos cursos de graduação.

A comparabilidade dos resultados nos testes aplicados em alunos de diferentes séries da educação básica resulta da natureza dos testes, chamados de

testes de resposta ao item, capazes de avaliar os resultados de séries, escolas e anos diferentes.

O aporte de recursos ao ensino superior foi aumentado através da criação de três programas: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) distribui recursos para as universidades federais realizarem seus planos de expansão física, acadêmica e pedagógica. Na verdade, as decisões são tomadas sem que haja critérios claros e prioridades que as orientem.

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) é financiado através de subsídios, ou seja, os quatro tributos pagos pelas universidades particulares deixam de ser recolhidos e são destinados ao financiamento das bolsas de estudo. Os quatro tributos são: imposto de renda das pessoas jurídicas; contribuição social sobre o lucro líquido; contribuição social para o financiamento da seguridade social e contribuição para o programa de integração social. Assim, dois objetivos são simultaneamente alcançados: garantir o uso da capacidade instalada ou ao menos reduzir a ociosidade de recursos da IES e satisfazer uma demanda por vagas.

O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação e Docência (PIBID) é voltado para melhorar a formação do aluno de cursos de licenciatura. O MEC contribui integralmente para os dispêndios do projeto, através do pagamento de coordenadores (R\$ 2 mil), supervisores (R\$ 600) e alunos (R\$ 350). A importância dos objetivos do programa, de dar um acompanhamento mais intenso aos alunos de licenciatura, é inquestionável. Entretanto, será que o professor que conseguia resultados insuficientes obterá melhores resultados sem mais nada ser mudado? Será que a capacidade da coordenação e da supervisão, mesmo com estímulos monetários, irá obter melhores resultados?

Os estudantes inscritos no FIES com bolsas de 50% do REUNI podem ter essas bolsas transformadas em bolsas de 100%, prioritariamente destinadas aos professores da rede pública de ensino. Outro programa que é integrado ao PROUNI refere-se à possibilidade

de candidatos autodeclarados negros serem beneficiados pela política de cotas.

Quantas escolas e prefeituras são capazes de, por meio de esforços conjuntos, melhorar significativamente a formação dos licenciados? Como será feita a avaliação dos formados e definido o sucesso do programa? Qual será a contrapartida da escola? Busca-se também a integração entre escolas e entre sistemas estaduais e municipais. As prioridades são as escolas cujo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é inferior ao da média (4,4). Aspectos como a seleção de projetos piloto e a contrapartida da escola não são bem definidos.

O ENEM possibilita não apenas a função diagnóstica, mas a função classificatória dentro de cada carreira. Esta última é exercida em relação ao vestibular quando é utilizada para classificar o candidato e indicar a sua pontuação, proveniente do SISU. O ENEM, com suas prioridades, permite esta duplicidade de objetivos. Parece um retorno do vestibular unificado, quando os custos de elaboração e aplicação das provas do vestibular ficaram diluídos entre as instituições participantes e as datas das provas eram as mesmas para todos, reduzindo o conflito de provas em datas diferentes.

### **3 ENSINO MÉDIO: FALTA DE DEFINIÇÕES ESTRUTURANTES**

Deve-se observar que o teste do ENEM é realizado para os alunos da 9ª série; já o do SAEB — Sistema de Avaliação da Educação Básica — cobre outras séries podendo ser comparável porque utiliza o teste de resposta ao item. Em outro plano, o ENEM fornece informações sobre os chamados insumos escolares, como professores e funcionários, instalações, como bibliotecas e equipamentos, de forma a poder relacionar o produto, dimensionado pelas notas obtidas nas provas, e os insumos utilizados no processo de aprendizagem.

O IDEB é um índice formado pela pontuação no SAEB relativa a uma série ou por uma rede escolar e resulta do valor obtido no SAEB multiplicado pela taxa de aprovação. Sua variação é de 0 a 10 e serve para comparações entre séries escolares e entre

sistemas educacionais.

Embora com as dificuldades de coletar informações relativas à família, geralmente restritas em estudos de avaliação, não se pode ignorar o impacto do ambiente familiar sobre o rendimento escolar dos alunos, captado por variáveis como renda familiar, escolaridade dos pais e outros fatores de maior complexidade, que representam formas de capital cultural, como a capacidade de leitura, de expor ideias e de selecionar seus pares. Outras dimensões podem ser consideradas, como o capital social, todas expressando a importância desses fatores. A escolha de carreiras universitárias, por exemplo, é influenciada pelas variáveis aludidas acima.

Ao se considerar a gratuidade representada por esses subsídios, acrescida dos gastos com o ensino de graduação e com o financiamento de pesquisas, percebe-se que o volume de recursos públicos alcança um nível elevado. Como consequência, a dependência de recursos privados é relativamente reduzida. Existem duas consequências que causam um grau de distorção. Primeira, a taxa de investimentos é menor que a desejável em decorrência do financiamento não estar ligado às necessidades do mercado de patentes, como pode ser visto por comparações internacionais sobre esse mercado, que é expressivamente menor que o de outros países. Segunda, a competitividade das máquinas produzidas no Brasil é reduzida, o que tem implicações sobre a taxa doméstica de investimentos e seus custos. A precariedade do sistema de aprendizagem reflete os percalços da desorganização dos cursos profissionalizantes.

Vimos que o ensino superior é financiado primordialmente por recursos provenientes da União. Isto tem duas consequências claras. Primeira, reduzidos incentivos para direcionar os gastos para ações mais eficientes. Segunda, uma relação elevada entre o custo per capita do ensino superior e esse mesmo custo para o ensino médio. Acontece que a ineficiência do ensino superior gera uma escassez de recursos cuja repercussão mais notória é a falta de recursos per capita disponível para o ensino médio.

Tais situações determinam a limitada aprendizagem

a que os candidatos estão expostos. Isto coloca em evidência a necessidade de assegurar um aumento nos gastos com os ensinos médio e fundamental. A reversão da situação existente requer a ampliação de recursos destinados aos insumos escolares. Mesmo sabendo que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB — favorece o custo-aluno dos estados mais pobres, ou seja, os recursos provenientes do custo-aluno são progressivos, é necessário ampliar essa progressividade, pelo fato de que as condições de funcionamento das escolas em regiões pobres necessitam dessa ampliação de recursos.

De outra perspectiva, pode-se observar que os insumos escolares, em muitas situações, já asseguram condições aceitáveis de funcionamento das escolas. Nestes casos, o problema de aprendizagem se deriva das condições existentes na família, como o analfabetismo dos pais, a renda familiar que caracteriza elevada pobreza per capita, e outros indicadores de pobreza. A situação que necessita maiores cuidados é a expressada pela juventude que se encontra desempregada e afastada da escola. Neste caso, a vulnerabilidade é pela estagnação da aprendizagem e pela atração por delitos, cujo custo social é bastante elevado.

No Brasil, o desemprego, quando associado ao abandono escolar, tem um percentual elevado: 8,2% da população com 15 a 17 anos; 16,1% para os de 18 a 21 anos; e 13,6% para aqueles cuja idade varia entre 15 e 21 anos. O atraso, gerado pela repetência e pelo ingresso tardio na escola, mostra que no ensino médio, apenas 51,6% dos alunos estavam na idade certa, 30,6% estavam atrasados em seus estudos e 16,% abandonaram a escola (SCHWARTZMAN e CASTRO, 2013).

O ENEM desenvolveu uma avaliação de larga escala que permite comparar turmas, séries e escolas (SOUZA *et al*, 2013). Desta forma, exerce a função diagnóstica, sendo capaz de identificar problemas de aprendizagem. Como as provas são iguais haverá uma tendência para a equivalência entre os conteúdos das

provas do ENEM e os programas exigidos nas escolas. Em seus anos iniciais, os currículos oficiais eram baseados na competência, habilidade e transversalidade dos programas. Entretanto, neste ano foi adotado um sistema de questões rígido, que conflita com os currículos anteriores.

Segundo Klein (2003), além do TRI (Teoria de Resposta ao Item) e dos modelos de larga escala, outros desenvolvimentos permitiram avanços importantes. O primeiro deles expressa de forma mais adequada a medida do impacto do professor sobre a aprendizagem, ao considerar o trabalho dos professores anteriores. Pode-se obter a eficiência do professor ao separar o seu impacto atual do impacto dos professores anteriores. Os procedimentos estatísticos, que permitem esta separação de efeitos, são conhecidos como modelo do valor adicionado.

O segundo desenvolvimento está ligado à *accountability* ou responsabilização, cujo objetivo é o de responsabilizar os executores, buscando ganhos de eficiência compatíveis com os gastos. Deve-se reconhecer que sistemas educacionais têm gastos per capita que apresentam grande flutuação, sendo possível haver ganhos expressivos de eficiência, comparando-se os gastos unitários de diferentes sistemas. Estas preocupações estão ligadas à massificação educacional. Em outras palavras, a expansão das matrículas requer ganhos de eficiência através de responsabilização.

Em outro plano, o tópico reformas educacionais aparece com destaque. A centralidade das reformas se expressa no objetivo da equidade. Para tal, é preciso estimular decisões que favorecem a qualidade do ensino. A partir desse ponto de concordância, existe pouca convergência. Para serem compreendidas as possibilidades de reforma, é necessário reconhecer que a melhoria do ensino pode ocorrer atuando nos incentivos internos à escola, ou seja, ampliando a autonomia da direção, proporcionando incentivos salariais e definindo metas a serem atingidas pela escola.

Reconhecer que a hierarquia e a burocracia são inerentes ao sistema político e que elementos



corporativos estão fortemente presentes na direção da escola chama a atenção para a necessidade de ampliar a competitividade externa, ou seja, de favorecer um ambiente de estímulos gerado por fatores externos. Nesse caso, a ideia é favorecer a mobilidade dos alunos. Para estimular as escolhas da escola, sem haver restrições monetárias, podem-se distribuir *vouchers*, que correspondem a um salário-escola, para ser gastos em escolas públicas e privadas.

O ensino médio tem sofrido reformas, nenhuma delas podendo ser chamada de bem sucedida. Uma parcela de insucesso pode ser atribuída a fatores como o currículo e a formação de professores. Problemas como a dosagem entre o ensino médio regular e o tempo dedicado ao ensino técnico, ou entre uma flexibilidade necessária e uma rigidez excessiva, são aspectos recorrentes que favorecem o fracasso escolar. Outra dimensão ligada a este problema refere-se à formação de professores, agravada pelas dificuldades de combinar o currículo regular com as disciplinas técnicas. A escassez de professores técnicos resulta da escassez de técnicos que queiram seguir a carreira de professor.

A explicação sobre o fracasso escolar reside em uma miríade de fatores, destacando-se alguns pelo seu peso específico. Uma evidência forte leva à atribuição do fracasso escolar pelas condições de vida existentes, pelos poucos recursos familiares e pela precariedade do capital cultural. As chances de ampliação do capital cultural em menos de uma geração são restritas, assim como as chances de sair da pobreza. Neste caso, os programas de combate à pobreza ajudam a criar um fluxo de renda que amplia a renda familiar mensal. Entre as causas localizadas na escola, destacam-se as condições existentes nos cursos noturnos com classes cheias, alunos que já repetiram e número de aulas menor nos cursos diurnos.

#### **4 À GUIA DE CONCLUSÃO**

Dois temas merecem destaque. Primeiro, governos recentes deram atenção às mudanças institucionais nas IES e buscaram obter mais recursos, tanto para

as universidades federais, como para as particulares. Podemos mencionar programas como o PROUNI, o REUNI e o PIBID, como exemplos de mudanças institucionais importantes.

Segundo, o ensino médio carece de programas sistêmicos capazes de ampliar a eficiência de suas políticas educacionais. Uma questão que merece destaque é a falta de definição sobre a organização do ensino técnico e a oferta conjunta do ensino médio regular. Vários problemas da oferta de disciplinas incluem: o número excessivo de disciplinas, a necessidade de desativar paulatinamente os cursos noturnos, a organização dos estágios com as empresas que podem oferecer treinamento e a formação de professores para lecionar as disciplinas técnicas.

Em resumo, enquanto recursos e programas são destinados às IES, o ensino médio, seja em sua variante técnica, seja em sua variante acadêmica, tem deficiências cujas consequências sociais são o maior desafio para o setor educacional.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- KLEIN, R. Utilização da Teoria da Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 40, p. 283-296, jul./set. 2003.
- SCHWARTZMAN, S.; e CASTRO, C. M. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n.80, p. 563-624, jul./set. 2013.
- SOUZA, A. de M.; PINTO, F. C. F.; PASSOS, S. R.; SÁ dos, M. M. A Evolução dos Estudos sobre Avaliação Educacional na Revista *Ensaio*: 1993-2013. In: *VII Reunião da ABAVE. Anais...* Brasília: ABAVE, 2013. CD-ROM.