

EXPANSÃO, DEMOCRATIZAÇÃO E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Chaiane de Medeiros Rosa¹
Nataliza Francisca Mezzari Lopes²
Sandra Regina Cassol Carbello³

Resumo: O presente artigo busca demonstrar os princípios democratizantes que influenciam o desenho das políticas e ações educacionais no Brasil, problematizando a relação entre expansão da oferta de vagas e qualidade do ensino. O estudo se constrói por meio de pesquisa qualitativa, com abordagem teórica e documental. A pesquisa teórica fundamenta-se em estudiosos com Azanha (2004), Bobbio (2004), Carvalho (2004), Nogueira (1998) e outros. Já a parte documental ancora-se em dados obtidos por meio de consulta em documentos do Ministério da Educação, do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, bem como em legislações nacionais. Para o desenvolvimento deste estudo, primeiramente apresenta-se um panorama histórico da expansão da escolarização no Brasil, demarcando a forma como a ideia de democratização está posta nos ordenamentos legais, e mostrando índices que revelam os períodos em que houve maior taxa de expansão da educação brasileira. Posteriormente, expõe-se de que forma os princípios democratizantes aparecem no âmbito da educação a partir do marco legal da Constituição Federal de 1988. Em seguida, são expostos os diferentes posicionamentos que perpassam a questão da expansão da oferta da educação no Brasil e sua relação com a manutenção da qualidade ou desqualificação do ensino. Finalmente, é tecida uma reflexão acerca das demandas educacionais provenientes do processo de democratização. Como resultado, este estudo aponta para um quadro de avanço em termos de democratização da educação básica, que se institui por meio da ampliação da oferta de vagas, mas que não se distancia dos ideais de uma educação de qualidade.

Palavras-chave: democratização; qualidade; educação básica.

EXPANSIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN BRASIL

Resumen: Este artículo busca demostrar los principios democratizadores que influyen en el diseño de las políticas y acciones educativas en Brasil, cuestionando la relación entre la expansión de la oferta de puestos y la calidad de la educación. El estudio se construye por medio de una investigación cualitativa, con enfoque teórico y documental. El estudio teórico se basa en estudiosos como Azanha (2004), Bobbio (2004), Carvalho (2004), Nogueira (1998) y otros. La parte documental anclase en datos obtenidos a través de la consulta a documentos del Ministerio de la Educación, del Instituto Anísio Teixeira para la Investigación Educativa,

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Universidade Estadual Paulista, câmpus Araraquara (Unesp – FCL/Ar).

E-mail: chaianemr@hotmail.com

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Universidade Estadual Paulista, câmpus Araraquara (Unesp – FCL/Ar). Professora assistente da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

E-mail: natalinamezzari@hotmail.com

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Universidade Estadual Paulista, câmpus Araraquara (Unesp – FCL/Ar). Professora assistente da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

E-mail: sandra.cassol@gmail.com

así como en legislaciones nacionales. Para desarrollar este estudio, se presenta inicialmente un panorama histórico de la expansión de la escolarización en Brasil, demarcando la forma como la idea de democratización se pone en los ordenamientos jurídicos, y mostrando indicadores que abarcan los períodos de mayor tasa de expansión de la educación brasileña. Más tarde, se expone la forma en que los principios democratizadores aparecen en el ámbito de la educación desde el marco legal de la Constitución Federal de 1988. Después son expuestas las diferentes posiciones que subyacen el tema de la expansión de la oferta de la educación en Brasil y su relación con el mantenimiento de la calidad o con la descalificación de la enseñanza. Por último, se teje una reflexión sobre las demandas educativas proveniente de lo proceso de democratización. Como resultado, este estudio apunta a un cuadro de avance en términos de democratización de la educación básica, que se establece mediante el aumento de la oferta de plazas, pero que no está lejos de los ideales de una educación de calidad.

Palabras clave: democratización; calidad; educación básica.

EXPANSION, DEMOCRATISATION AND THE QUALITY OF BASIC EDUCATION IN BRAZIL

Abstract: This paper demonstrates the democratizing principles that influence the design of educational politics and actions in Brazil, problematizing the relation between expanding the supply of vacancies and quality of education. The study is built by means of qualitative research, with theoretical and documentary approach. The theoretical study is based on students with Azanha (2004) Bobbio (2004), Carvalho (2004), Nogueira (1998) and others. Longer the documental part anchors on data obtained through consultation documents in the Ministry of Education, Teixeira Institute for Educational Research, as well as national legislation. To develop this study, first it presents a historical overview of schooling expansion in Brazil, marking the way to democratization idea is put in legal systems, and showing indicators covering the periods in which there was a higher education expansion rate Brazilian. Later, it exposes the form that the democratizing principles appear in education from the legal framework of the 1988 Federal Constitution. Then the different positions that permeate the issue of education supply expansion in Brazil and its relation are exposed with maintaining the quality of education or disqualification. Finally, it is woven a reflection on the educational demands from the process of democratization. As a result, this study points to an advance frame in terms of democratization of basic education, which is established by expanding the supply of places, but that is not far from the ideals of quality education.

Keywords: democratization; quality; basic education.

Introdução

A ideia de educação como direito desponta em meados do século XX na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, que no artigo 26 apregoa que “Toda pessoa tem direito à instrução”, a qual será “gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais” e “obrigatória”. Segundo Bobbio (2004), esse documento inaugura uma fase em que a afirmação dos direitos torna-se universal, sendo destinada aos cidadãos de todas as nações ou Estados, de todos os homens; e também torna os direitos efetivamente protegidos, e não somente proclamados ou reconhecidos. A declaração é, desse modo, “com relação ao processo de proteção global dos direitos do homem, um ponto de partida para uma meta progressiva”. (BOBBIO, 2004, p. 20)

Sendo assim, por influência dos princípios ora instituídos, o direito à educação vai sendo progressivamente estabelecido nos ordenamentos legais de cada Estado ou nação. Torna-se necessário, pois, garantir a proteção efetiva dos direitos postulados por parte dos entes responsáveis, e em se tratando de direitos sociais, dentre eles a educação, a intervenção do Estado é elementar.

É necessário considerar que:

[...] as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações tecnológicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. (BOBBIO, 2004, p. 36-37)

Os direitos, portanto, não são naturais, mas surgem das demandas dos sujeitos em suas relações sociais, de modo que é a configuração da sociedade em aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais que determinam as necessidades de proteção aos indivíduos. Os direitos, nesse sentido, sofrem configurações contínuas para se adequarem às mudanças da sociedade.

Em se tratando de educação, é a configuração social que culmina na necessidade de ampliação do acesso a um número cada vez maior de indivíduos, e também a grupos sociais diversificados, demandando, pois, sua democratização. É necessário considerar, contudo, que, como a sociedade evolui progressivamente, o direito à educação é reconfigurado ao longo dos anos, e, conseqüentemente, as ações e políticas voltadas para a democratização da escolarização também são modificadas.

Diante esse quadro, este artigo busca evidenciar os princípios democratizantes que influenciam a configuração das políticas e ações educacionais no Brasil, problematizando a

relação entre expansão da oferta de vagas e qualidade do ensino. Para atingir esse propósito, é realizada uma pesquisa teórica, pautada em autores como Azanha (2004), Bobbio (2004), Carvalho (1998) e outros. Também é realizada uma pesquisa documental, balizada em documentos consultados no Ministério da Educação (MEC), do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), bem como em legislações nacionais.

Neste estudo, primeiramente, é exibido um panorama histórico da expansão da escolarização no Brasil, apontando a forma como a ideia de democratização aparece nos ordenamentos legais, e mostrando índices que revelam os períodos em que houve maior taxa de expansão da educação brasileira. Posteriormente, mostra-se de que forma os princípios democratizantes aparecem no âmbito da educação a partir do marco legal da Constituição Federal de 1988. Em seguida, são apresentados os distintos posicionamentos que permeiam a questão da expansão da oferta da educação no Brasil e sua relação com a manutenção da qualidade ou desqualificação do ensino. Por fim, é tecida uma reflexão acerca das demandas educacionais provenientes do processo de democratização.

Histórico da Expansão da Educação Básica no Brasil

No Brasil, os ideais de democratização do ensino começaram a surgir a partir da Constituição Imperial de 1824, que apresentou no art. 179, § 32, o direito a “instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos”. Posteriormente, em 1827, a Lei de 15 de outubro postulou em seu art. 1º que “Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias”.

Mas foi a partir do início do século XX que os esforços em prol da democratização do ensino ganharam força. Isso porque, até os anos 1930, o Brasil era essencialmente agrário, de modo que a maior parte de sua população vivia no campo, e não percebia a necessidade de escolas. A partir do governo de Getúlio Vargas e seu projeto de desenvolvimento econômico, pautado na industrialização, é que aumentou a demanda por escolarização no país. (BITTAR; BITTAR, 2012)

Diante desse panorama, nos anos 1930, especialmente, o Brasil passou por mudanças significativas no campo estrutural em termos de projeto de nação, o que impactou diretamente na educação. Nesse contexto, em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1931, houve a Reforma Francisco Campos, que criou, na letra da lei, um Sistema Nacional de Educação, e também o Conselho Nacional de Educação, órgão destinado a prestar assessoria ao Ministério da Educação. Por meio dessas medidas, buscava-se adequar a

educação a diretrizes políticas e educacionais. “O objetivo era o de criar um ensino mais adequado à modernização que se almejava para o país e que se constituísse em complemento da obra revolucionária, orientando e organizando a nova nacionalidade a ser construída”. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p.16)

Diante de disputas ideológicas acirradas, desde os anos 1932, estavam em conflito interesses da Igreja Católica e de setores conservadores da sociedade, os quais almejavam a manutenção da política nacional de educação até então vigente; e interesses dos setores liberais, progressistas, bem como de setores de esquerda, os quais, aderindo aos ideais da Escola Nova, clamavam por uma escola pública que fosse destinada a todos. (BITTAR; BITTAR, 2012)

Nesse momento, aumentou a discussão sobre a oferta de educação para todos, e não apenas como privilégio para a elite da sociedade. Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova reafirmou a relevância da educação para o desenvolvimento do país, bem como para o desenvolvimento da cidadania, e defendeu que:

A laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação são outros tantos princípios em que assenta a escola unificada [...]. A gratuidade extensiva a todas as instituições oficiais de educação é um princípio igualitário que torna a educação, em qualquer dos seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás, o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito. A obrigatoriedade que, por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário, e se deve estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos [...]. (AZEVEDO et al., 2010, p. 48-49)

Os princípios apresentados pelos educadores por meio do Manifesto dos Pioneiros exerceram influência nas propostas apresentadas pela Associação Brasileira de Educação (ABE) para a Constituição de 1934, que em seu art. 149 apontou que “A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos [...] de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”.

A partir da instauração da Ditadura do Estado Novo, em 1937, foi adotada uma nova Constituição, que em seu art. 125 apregoou que “A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”. Já no art. 130, o texto Constitucional proclamou que:

O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente

não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

De acordo com Bittar e Bittar (2012), a nova Constituição adotada deu caráter suplementar ao que antes era atribuição do Estado em termos de garantia da educação. Já após o término da Ditadura do Estado Novo, em 1945, foi aprovada a Constituição de 1946, que, por sua vez, apresentou no art. 166 a educação como sendo “direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”, retomando a educação enquanto direito, o que havia sido suprimido no período ditatorial.

Considerando os anos de 1933 e 1941, houve um aumento de 48,7% no número de unidades de ensino de todos os níveis e modalidades no Brasil. As instituições que ofereciam o ensino primário em 1933 eram 29.553, e representavam 91,1% do total das unidades escolares. Já em 1941, esse número evoluiu para 43.134, e essas instituições passaram a representar 89,5% do total. Em relação às matrículas nesse nível de ensino, houve uma evolução de 2.221.904 em 1933 para 3.347.642 em 1941, o que configura um aumento de 50,67%. Depreende-se, pois, que a expansão da escolarização no período se dava tanto por meio da ampliação das instituições escolares no território brasileiro quanto pela expansão da oferta. (ALGEBAILLE, 2004)

Já a partir de meados dos anos 1960, especialmente em decorrência da instituição da Ditadura Militar iniciada em 1964, a escola pública passou por mudanças estruturais profundas. E foi nesse período, em conformidade com a sociedade urbano-industrial que se instalava na época, que as oportunidades de acesso à escola pública mais ampliaram, o que permitiu que as camadas populares tivessem acesso à escolarização. Essa foi uma estratégia para alavancar o desenvolvimento do país por meio da escolarização. (BITTAR; BITTAR, 2012)

Em 1961 foi aprovada a Lei nº 4.024, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que postulou no art. 2º que “A educação é direitos de todos e será dada no lar e na escola”. E apontou no art. 3º que:

O direito à educação é assegurado:

I – pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II – pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família, e na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.

Foi também nesse período ditatorial, especificamente em 1971, que foi promulgada a Lei nº 5.692, fixando as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus no período em questão. A referida lei instituiu a ampliação do ensino de primeiro grau em seu art. 18, que apontou “O ensino de 1º grau terá duração de oito anos letivos e compreenderá, anualmente, pelo menos 720 horas de atividades”. E no art. 20, postulou que “O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula”. A reforma educacional de 1971 estimulou a expansão da educação primária no Brasil, a qual contava com 13.906.484 matrículas no ensino primário, e em 1975 chegou a possuir 19.549.249 matrículas, número esse elevado para 22.598.254 nos anos 1980.

Em considerando especificamente o ensino primário, a evolução do número de matrículas dos anos 1920 aos anos 1970 se deu da seguinte forma:

Tabela 01: Evolução do número de matrículas e da taxa de escolarização no Brasil – 1920 a 1970

	Número de matrículas no ensino primário	Taxa de escolarização total
1920	1.033.421	8,99
1940	3.068.269	21,43
1950	4.266.792	26,15
1960	7.458.002	33,37
1970	13.906.484	53,72

Fonte: IBGE. Séries Estatísticas Retrospectivas, 1970. IBGE. Estatísticas da Educação Nacional, 1960-1971.

Como se nota, os anos 1930 e os anos 1960 e 1970 foram os períodos de maior expansão das matrículas no ensino primário brasileiro, e também os momentos em que taxa de escolarização total da população mostrou-se mais elevada. Diante desses dados, apreende-se que nos períodos em que as legislações e políticas voltadas para a educação inseriram a questão do direito ao acesso à escolarização, a população foi beneficiada com a ampliação das oportunidades educacionais.

Democratização e Qualidade da Educação a partir de 1988: Políticas e Programas

Na redemocratização do Estado brasileiro, a constituição da política se voltou para dois grandes desafios, assim postos por Nogueira (1998): o da institucionalização democrática e o da eliminação da crise econômico-social na qual o país se encontrava. Isso significava que

o Estado, nesse período, precisava responder a uma complexa gama de interesses, expectativas e demandas reprimidas pelos governos autoritários e/ou eivadas pelas transformações e pelo empobrecimento da sociedade. E uma das demandas coletivas foi o acesso à escolarização básica, inclusive aos que a ela não tiveram acesso na idade regular.

Em 1988, foi aprovada a Constituição Federal, que em relação à educação, no seu art. 205, a instituiu como sendo “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Estabeleceu-se, ainda, no art. 206, que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: “I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...] IV- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

Com a finalidade de garantir o direito à educação, a organização da educação se apresentou no texto constitucional sob a forma de regime de colaboração entre os entes federados, os quais têm autonomia para organizar os seus sistemas de educação. A responsabilidade primeira dos sistemas é a de garantir o direito de acesso à educação respeitando, entre outros, os princípios de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; e “garantia de padrão de qualidade”. (BRASIL, 1988, art. 206, incisos I e VII)

A Constituição apontou, ainda, a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação como elemento de articulação e desenvolvimento do ensino, assim como de integração das ações do poder público. (BRASIL, 1988, art. 214) Com isso, o que se tem é a ampliação de sistemas de educação constituindo uma dinâmica de gestão sob o regime colaborativo entre os entes federados. A configuração desse modo de gestão se desenvolve de forma gradativa, envolvendo uma relação de negociação constante entre os entes federados, trabalhadores em educação, associações educacionais, entre outros.

A Constituição estabeleceu ainda gratuidade, frequência obrigatória, ampliação para quem não teve acesso em idade própria e a vinculação de planos e fundos destinados exclusivamente para o financiamento da educação. O destaque, portanto, está na forma como a Carta Cidadã e as legislações e planos dela decorrentes proclamam o direito à educação e seus respectivos vínculos no sentido de protegê-lo, resguardada a qualidade. Nessa conjuntura, é necessário reconhecer que, na configuração da educação nacional, o debate que envolve o acesso, bem como os dispositivos legais que dispõem sobre a “garantia de padrão de qualidade”, apresentam-se organizados de diferentes formas.

Logo após a inauguração do novo período democrático no Brasil, que refletiu em uma nova conformação da educação, em 1990, o Brasil participou, juntamente com outros nove países (Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem, na Tailândia. Nesse evento, o país assumiu o compromisso e desafio da “luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos” (UNESCO, 1990).

Em decorrência desse compromisso firmado internacionalmente, o Brasil instituiu, em 1993, o Plano Decenal de Educação, em atendimento à necessidade de desenvolver uma política nacional de educação. O ponto nevrálgico da agenda do Plano Decenal de Educação foi constituído pelo lema “nenhuma criança sem escola”.

O Plano assinalou para:

[...] uma escola de qualidade, uma escola que efetivamente se transforme em agência promotora da cidadania, assegurando a cada criança a aquisição organizada de conhecimentos básicos necessários ao mundo de hoje, cada vez mais condicionado pelo progresso científico e tecnológico. (BRASIL, 1993, p. 04).

Ainda no período de vigência do Plano Decenal de Educação, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394 de 1996, que nos termos da Constituição de 1988, proclamou que:

[...] dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996, art. 4º, IX).

Isso significa que a qualidade do ensino foi conformada como um direito, o que aponta, necessariamente, para elementos democráticos na organização política e pedagógica da educação nacional, que aduz formas para a sua realização. A partir da Constituição de 1988, as políticas buscaram resguardar a educação como direito, e, nesse sentido, houve uma expansão considerável da educação básica no Brasil, tendo a taxa de atendimento a esse nível de ensino chegado a 97% no final dos anos 1990.

Com a universalização do ensino fundamental no Brasil nos anos 1990, a responsabilidade da escola passou a ser com a qualidade do ensino ofertado, de modo a promover a aprendizagem dos alunos. Os instrumentos de avaliação, nesse contexto, passaram a ser fortemente utilizados como forma de exercer o controle sobre a qualidade, de modo a gerar competência, regular o custo-benefício da escola, possibilitar a prestação de contas à

sociedade, e, ainda, controlar índices relativos à evasão, repetência e exclusão escolares. (MARCHELLI, 2010)

A LDB de 1996, nesse curso, apregoou a avaliação como um dos focos da qualidade do ensino e estabeleceu em seu art. 6º, inciso VI, como incumbência da União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Nesse cenário, em 1990, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que atualmente é composto pelos seguintes processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc).

Os dados do Saeb potencializam a discussão sobre a relação entre democratização e qualidade da educação básica no Brasil, haja vista que os dados do sistema revelam um déficit em termos de aprendizagem dos alunos brasileiros a cada ano.

Tabela 02: Evolução das médias em proficiências em Língua Portuguesa e Matemática - 1995 a 2011

Médias em proficiência em Língua Portuguesa - Brasil							
	<i>1995</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2011</i>
4ª série do ensino fundamental	188	187	171	165	169	172	190
8ª série do ensino fundamental	256	250	233	235	232	232	243
3º ano do ensino médio	290	284	267	262	267	258	267
Médias em proficiência em Matemática - Brasil							
	<i>1995</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2011</i>
4ª série do ensino fundamental	191	191	181	178	177	182	209
8ª série do ensino fundamental	253	250	246	243	245	240	250
3º ano do ensino médio	282	289	280	277	279	271	273

Fonte: Inep. Saeb, 1995-2011.

A queda na qualidade da educação, diante desses dados, por vezes, é atribuída à democratização da educação via expansão das oportunidades de acesso. Por esse entendimento, acredita-se que a educação no Brasil mostrava-se de maior qualidade quando havia menos instituições e alunos matriculados, pois, com um quadro de educação mais restrita, era possível maior investimento público.

Considerando esse quadro de déficit educacional, Marchelli (2010) pondera que é necessário interpretar os dados não de forma isolada, mas avaliando também as benesses

sociais oriundas das políticas democratizantes voltadas para ampliação do acesso sob a perspectiva social. É necessário reconhecer, por exemplo, que em decorrência da ampliação das oportunidades educacionais, o analfabetismo no Brasil diminuiu progressivamente, como pode se ver na tabela abaixo:

Tabela 03: Taxa de analfabetismo no Brasil – pessoas com 15 anos de idade ou mais

1900	65,3%
1920	65,0%
1940	56,1%
1950	50,6%
1960	39,7%
1970	33,7%
1980	25,9%
1990	19,7%
2000	13,6%
2004	11,5%
2012	8,7%

Fonte: IBGE. PNAD.

Nota-se que os períodos em que houve a maior queda no percentual de analfabetos no Brasil coincidem com os períodos em que houve maior fomento das políticas e ações voltadas para a expansão das oportunidades educacionais, materializadas sob a forma de expansão do número de instituições e vagas na educação básica, que se deu nos anos 1930, nos anos 1950 e a partir dos anos 1990.

A queda na taxa de reprovação, a despeito da ampliação do número de vagas, é outro aspecto que reafirma um quadro avanço na educação brasileira. Segundo dados da Secretaria da Educação Básica do MEC, em 1997, o índice de reprovação no ensino fundamental no Brasil foi de 11,3% e a taxa de abandono escolar de 9,3%. Em 2010, o índice de reprovação foi minorado para 10,3%, e a taxa de abandono escolar decresceu exponencialmente para 3,1%. Verifica-se que, por mais que a reprovação, em termos percentuais, não tenha decrescido de forma vultosa, isso já representa um progresso, principalmente em considerando que menor número de alunos abandonaram a escola. É inegável, portanto, que essa melhoria é um importante aspecto da democratização.

O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)⁴ realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no contexto de programas voltados para a avaliação da educação, neste caso, em âmbito internacional, também evidencia progresso em termos de qualidade da educação no Brasil. O programa quantifica os resultados de avaliações com ênfase em aspectos como leitura, matemática e ciências.

Tabela 04: Evolução dos Resultados do PISA no Brasil - 2000 a 2009

	2000	2003	2006	2009
Número de alunos participantes	4.893	4.452	9.295	20.127
Avaliação em leitura	396	403	393	412
Avaliação em matemática	334	356	370	386
Avaliação em ciências	375	390	390	405

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Como pode ser observado, houve evolução no número de alunos participantes da avaliação a cada ano, e, acompanhando a evolução do número de estudantes, os resultados obtidos nas três categorias avaliadas também foram elevados a cada período, o que reafirma o avanço em termos de qualidade da educação básica no Brasil.

É necessário considerar, ainda, que esse quadro relaciona-se não somente com as políticas voltadas para a ampliação do acesso, mas é também decorrente de políticas educacionais desenvolvidas a partir dos anos 1990, voltadas para o acesso e permanência com qualidade na educação básica, como a organização do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (1994), a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997), a Implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (1997), e, ainda, o estabelecimento do fluxo regular de verbas para a aquisição do livro didático (1993) para os alunos do ensino fundamental, nas disciplinas de matemática e língua portuguesa (1995), ciência (1996), história, geografia e alfabetização (1997), bem como a aquisição do dicionário de língua portuguesa (2001).

A Discussão Acerca da Qualidade

Especialmente a partir dos anos 1990, quando a educação básica no Brasil passou por um processo de universalização, atingindo uma taxa de atendimento de 97 % no final da

⁴ O PISA implantado em 2000 é realizado periodicamente a cada três anos. O Brasil participa como país convidado da OCDE.

década, o problema da educação brasileira descentralizou-se do acesso e passou a contemplar fatores como a racionalização da gestão e da qualidade do ensino. Questões de ordem interna referentes à evasão, repetência e fracasso escolar passaram a permear fortemente o discurso sobre a democratização da escolaridade. (ALGEBAILLE, 2004)

Segundo Azanha (2004), a democratização do ensino é entendida sob duas maneiras principais: tanto como política de extensão de oportunidades educativas para todos, quanto como prática pedagógica pautada na liberdade dos estudantes, de modo que uma abordagem valoriza os aspectos quantitativos e a outra os aspectos qualitativos do processo. No mesmo sentido, Carvalho (2004) entende que há divergências no tratamento de aspectos educacionais como democratização e qualidade do ensino, e mesmo em relação à formação docente. “Trata-se, portanto, de reconhecer que o recurso a uma mesma expressão pode obscurecer não só concepções teóricas divergentes como diferentes – ou conflitantes – programas de ação”. (CARVALHO, 2004, p. 328)

É, pois, necessário considerar que diferentes instituições possuem entendimentos e expectativas distintas quando tratam de democratizar o ensino, ou da qualidade da oferta do mesmo. Nesse sentido, torna-se importante ponderar que os diversos discursos que envolvem a educação veiculam valores e metas que orientam as ações. Os diferentes posicionamentos diante da democratização do ensino, que se dividem entre universalizar as oportunidades e propiciar a liberdade do educando, marcam mais que uma divergência teórica ou conceitual, mas abrangem especialmente a adesão a práticas sociais que cada grupo social considera como sendo de maior valor. (CARVALHO, 2004)

Verifica-se, pois, que a expansão das oportunidades de acesso à educação, na maioria das vezes, torna-se condicionada às exigências pedagógicas que prezam pela qualidade do ensino oferecido em detrimento do acesso ampliado às pessoas. Carvalho (2004) aponta que a democratização do ensino pela via da prática pedagógica busca cultivar a liberdade do aluno, de modo que a relação pedagógica estabelecida visa a eliminar ou minimizar as relações hierárquicas entre professores e alunos, as quais são vistas como autoritárias.

Nesse sentido, sob alegação de que a ampliação das vagas promove o rebaixamento da qualidade do ensino oferecido, a democratização por meio da expansão sofre forte resistência, mesmo pelos grupos defensores da democratização do ensino. Contudo, Azanha (2004) salienta que a qualidade é relativa a um nível anterior, de modo que, considerando que a grande parcela desatendida em termos educacionais não possuía antes uma referência em termos de qualidade, para esse grupo o simples acesso já configura um acréscimo também qualitativo.

Na concepção de Azanha (2004, p. 344), não “se democratiza o ensino, reservando-o para uns poucos sob pretextos pedagógicos. A democratização da educação [...] é um processo exterior à escola, que toma a educação como uma variável social e não como simples variável pedagógica”. O processo de democratização por meio da expansão das oportunidades educacionais, nesse sentido, trata-se de uma medida política, não se configurando como um aspecto do processo técnico-pedagógico.

Carvalho (2004) reforça o posicionamento de Azanha (2004) ao afirmar que a democratização da escola deve ser entendida não como uma reforma pedagógica que busca alterar as relações que se desenvolvem no âmbito interno da instituição, mas deve sim ser compreendida como uma política pública que busca ampliar o direito à escolarização, de modo que não há democratização dissociada de esforços em prol da ampliação do acesso e da permanência dos estudantes nas instituições escolares. Entretanto, não se deixa de reconhecer que a política voltada para a democratização do acesso implica na existência de desafios de ordem pedagógica.

Considerações Finais

Os movimentos em prol da democratização da educação no Brasil são permeados pelo embate entre democratizar o ensino e repensar o modelo institucional, ou não democratizar para não desqualificar a educação. O terreno em que se move essa temática é o das políticas públicas vinculadas ao Estado de Direitos. O movimento é de contínuas mudanças, o que se debate entre as múltiplas sedimentações de natureza econômica, política e cultural do passado, e o atendimento ao fluxo modernizante de tendência descentralizadora.

Os dados estatísticos revelam avanços em termos de democratização do acesso à escolarização, e esses inegáveis progressos em direção à ampliação da escolarização básica representaram a socialização da política educacional. Por outro lado, permanece a indagação se o acesso à escola tem sido acompanhado pela permanência com qualidade dos alunos nas instituições de ensino. Nesse sentido, diante do quadro de democratização da educação via expansão das oportunidades de acesso à escola, é preciso considerar o surgimento de contradições que, como afirma Oliveira (2007), precisam ser entendidas como desafios que mudam de lugar. Cabe, pois, voltar o olhar para um dos desafios postos ao Estado Democrático de Direitos que abrange os valores de democracia e as perspectivas de futuro em defesa da igualdade dos grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade: a democratização da escola.

Considerando os embates que permeiam a questão da democratização da escolarização, o grande desafio dos sistemas de educação brasileiros no início do século XX, portanto, centra-se na permanência do aluno na escola com garantia de padrão de qualidade do ensino. Esse desafio remete à necessidade de planejamento, o qual, segundo Nogueira (2004, p. 150), “precisa romper claramente com sua tradição normativa e tecnocrática e assumir-se enquanto planejamento estratégico, democrático e dinâmico”. O autor acrescenta ainda para a relevância da gestão participativa, que “deve ser capaz de fundir participação com decisão, execução, avaliação e controle, fazendo com que suas operações básicas fiquem articuladas, alimentando-se umas às outras”. (NOGUEIRA, 2004, p. 151)

Na organização e na gestão das políticas públicas, permanece o embate relacionado à democratização social, que passa necessariamente pelo acesso à escolarização e ao direito de uma educação de qualidade, que “se realiza na medida em que logre preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania [...]; para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana”. (FONSECA, 2009, p 154)

Depreende-se, portanto, que no âmbito do Estado Democrático de Direito, torna-se necessário pensar as novas demandas que se apresentam à educação a partir da ampliação dos direitos sociais, e, logo, do direito à educação. É, pois, importante refletir que, inserir grupos historicamente excluídos da educação em razão de condições sociais, culturais e econômicas deficitárias em um modelo institucional que não é democrático, pode acabar por excluir parcela desses alunos, que não têm suas demandas atendidas.

Destarte, ao reconhecer o caráter democratizante da ampliação do acesso à escola à grande parcela de brasileiros, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade social, a nova urgência se faz em relação às novas demandas que surgem e que precisam ser atendidas para que esses grupos tenham, de fato, assegurado o direito a uma escolarização plena, que contemple acesso, permanência, e ensino de qualidade.

Referências

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. *Escola pública e pobreza: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil*. Universidade Federal Fluminense. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Educação. Niterói, 2004. [Tese de doutorado]

AZANHA, José Mario Pires. Democratização do ensino: vicissitudes da idéia no ensino paulista. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 02, p. 335-344, mai./ago. 2004.

AZEVEDO, Fernando et al.. *Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BITTAR, Marisa; BITTAR, Mariluce. História da educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. *Acta Scientiarum Education*, Maringá, v. 34, n. 02, p. 157-168, jul./dez. 2012.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil: séries estatísticas retrospectivas (1970,1977). Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983_v1.pdf. Acesso em: 21/10/2013.

_____. _____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>. Acesso em: 20/10/2013.

_____. Ministério da Educação. Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. PISA – resultados. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-resultados>. Acesso em: 28/10/2013.

_____. _____. Plano decenal de educação para todos. Brasília: MEC, 1993.

_____. _____. Secretaria da Educação Básica. Microdados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-sistema-nacional-de-avaliacao-da-educacao-basica-saeb>. Acesso em: 01/11/2013.

_____. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01/11/2013.

_____. _____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 02/11/2012.

_____. _____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em: 02/11/2013.

_____. _____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 02/11/2013.

_____. _____. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 06/11/2013.

_____. _____. Lei. Lei de 15 de outubro de 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-15-10-1827.htm. Acesso em: 06/11/2013.

_____. _____. _____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm. Acesso em 13/11/2013.

_____. _____. _____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Acesso em 13/11/2013.

_____. _____. _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 01/11/2013.

_____. _____. _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 03/11/2013.

CARVALHO, José Sérgio Fonseca. “Democratização do ensino” revisitado. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 02, p. 327-334, mai./ago. 2004.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Caderno Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n.140, p. 561-585, mai./ago. 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

UNESCO. Declaração Mundial Sobre Educação para Todos. *Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien, de 05 a 09 de março de 1990.

Recebido em 17-01-2015
Aprovado em 02-04-2015