



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

5880 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 10 - Ensino Fundamental

A EVOLUÇÃO DA APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES DAS ESCOLAS PÚBLICAS PARANAENSES: A DISCREPÂNCIA ENTRE OS ANOS INICIAIS E OS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Maurício Pastor dos Santos - PUC-PR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Maria Lourdes Gisi - PUC/PR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Agência e/ou Instituição Financiadora: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001

A EVOLUÇÃO DA APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES DAS ESCOLAS PÚBLICAS PARANAENSES: A DISCREPÂNCIA ENTRE OS ANOS INICIAIS E OS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

A desarticulação entre a primeira e a segunda fase do ensino fundamental nas escolas públicas do Paraná, como demonstrado nesse estudo, é atualmente um sério obstáculo para que o estudante conclua essa etapa da educação básica na idade recomendada, como está estabelecido na meta 2 do Plano Nacional da Educação (PNE), isto é, universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do Plano (BRASIL, 2014).

Os indicadores educacionais divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2019), evidenciam os efeitos dos obstáculos provocados pela desarticulação no interior do ensino fundamental. As evidências que atestam a diferença na evolução da aprendizagem dos estudantes que transitam dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental estão presentes na análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir de 2005, na proficiência em língua portuguesa e matemática medida pelos resultados de desempenho na Prova Brasil, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no 5º e 9º anos, e na taxa de aprovação dos estudantes, quando se comparam os indicadores durante a trajetória dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental, nas escolas públicas municipais e estaduais do Paraná.

O estudo dessa situação, passa pela análise da política de oferta dessa etapa da educação básica no Estado do Paraná, considerando que a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental no Estado sofreu, nas últimas décadas, um processo de municipalização que separou em duas instâncias administrativas as duas fases dessa etapa da educação básica, isto é, os municípios ofertando do 1º ao 5º ano nas escolas municipais e o Estado do 6º ao 9º ano nas escolas estaduais “O fenômeno de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização é recente, com uma aceleração notável a partir da segunda metade da década de

1990” (ARAUJO, 2010, p. 391).

Os dados da Sinopse estatística da educação básica do INEP (BRASIL, 2019), mostram que nos anos iniciais do ensino fundamental em 2018, no Paraná, o número total de matrículas na rede pública estadual foi de 3.323 alunos, enquanto que o número total de matrículas na rede pública municipal para mesma fase foi de 653.485 alunos. Isso significa que a municipalização do atendimento dos anos iniciais do ensino fundamental nas escolas públicas no Paraná chegou a 99,5%. Somando-se estes dados às questões referentes à organização curricular, formação de professores, transição da infância para adolescência, entre outras, torna-se necessária a discussão dessa política de oferta do ensino fundamental a fim de que o estudante, ao sair de uma fase para outra, tenha equalizado as questões relacionados a essa transição.

O problema formulado nessa pesquisa é então exposto na seguinte questão: O que revelam os dados sobre a articulação pedagógica no ensino fundamental entre as fases 1 e 2 dessa etapa de ensino?

Parte-se do pressuposto de que a política educacional adotada no estado para a oferta do ensino fundamental não viabiliza a articulação pedagógica entre as fases iniciais e finais do ensino fundamental para as escolas públicas no Estado do Paraná, pelo contrário, contribui para sua desarticulação a partir do processo de municipalização da oferta dos anos iniciais, promovido pelo Estado do Paraná e estabelecido como diretriz do primeiro Plano Estadual de Educação do Paraná que vigorou de 1973 – 1976, (PARANÁ, 1976), com fundamento nos princípios estabelecidos na Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1971).

Nessa pesquisa, a investigação consubstancia-se no exame das políticas educacionais para oferta das matrículas do ensino fundamental no Paraná, dos anos 1970 até os dias atuais. Incluindo a análise interpretativa dos indicadores publicados pelo INEP, configurando-se assim como uma pesquisa documental.

Para o estudo do processo da formação dessa política no Paraná e seus desdobramentos até os dias de hoje, o referencial teórico analítico empregado é a “abordagem do ciclo de políticas” formulada pelo pesquisador inglês na área educacional, Stephen Ball e por colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994).

Ao utilizar a abordagem do ciclo de políticas nessa pesquisa, a análise da trajetória do processo de municipalização do ensino fundamental no Paraná é considerada sob a ótica de um ciclo contínuo com três contextos principais inter-relacionados, não lineares e atemporais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática (BOWE et al., 1992; BALL, 1994). No qual o contexto de influência é constituído pelo ambiente onde as políticas públicas são construídas, com suas disputas características entre os grupos que concorrem, formal e informalmente, pelo espaço para influenciar a definição da forma com que a educação pública deve ser ofertada. O contexto de produção de texto é representado pelos textos políticos que correspondem às políticas. Da mesma forma que o contexto de influência, o contexto de produção de texto sofre a influência de representações formais e informais, decorrentes também de disputas e acordos entre os agentes e grupos que atuam na esfera da produção de textos. O contexto da prática é onde a política pode produzir efeitos, consequências, sofrer mudanças e estar também sujeito à interpretação e à reinvenção, pois que as políticas não são meramente efetivadas ou implantadas de acordo com o texto original, mas sujeitas a interpretação.

Não obstante a abordagem dessa pesquisa seja qualitativa, os estudos aqui desenvolvidos incluem evidências quantitativas, em função da necessidade de se explorar as questões relacionadas aos indicadores educacionais, discutidas ao longo do texto.

A partir da Lei nº 5.692/71, que fixou as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus (BRASIL, 1971), o princípio da descentralização da responsabilidade da educação alcança os municípios e institucionaliza as bases para o desenvolvimento de propostas de municipalização do ensino dos anos iniciais, neste caso o 1º grau com duração de 8 anos letivos, obrigatório dos 7 aos 14 anos, com fundamento no que está ordenado no seu Art. 58, delegando aos estados, por meio de legislação estadual supletiva, o estabelecimento de “responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino”(BRASIL, 1971).

Dessa forma, programas estaduais de municipalização do ensino público, puderam se fundamentar no princípio estabelecido na Lei nº 5.692/71, quando iniciou a construção do texto da política descentralizadora do ensino no Paraná, contexto da produção e texto (BALL; BOWE E GOLD, 1992).

Seguindo a lógica da Lei nº 5.692/71, a política educacional do Estado do Paraná, consubstanciada no Plano Estadual de Educação 1973 - 1976, organizou os preceitos da aludida nova Lei no Plano do Estado, como anunciava o Governador do Estado Emílio Hoffmann Gomes na seção “MENSAGENS”, do documento do Plano: “[...] A Secretaria de Educação e Cultura [...]”, que nas palavras do Governador atende ao apelo do Ministro Jarbas Passarinho, “[...] apresenta seu Plano Estadual de Educação, definindo a estratégia que permitirá ao Paraná amoldar-se às medidas inovadoras da nova Lei do ensino.” (PARANÁ, 1976)

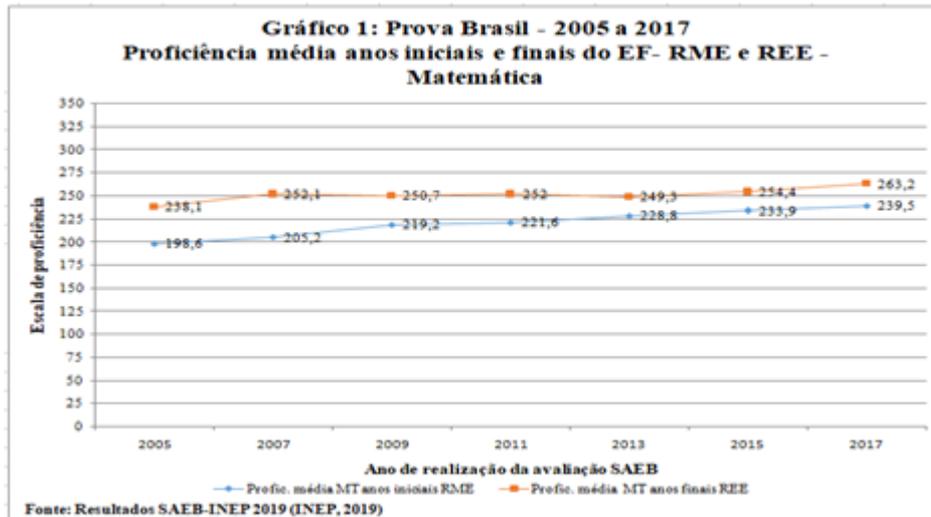
O processo de municipalização da oferta dos anos iniciais no Paraná foi intenso até 1993, quando 319 municípios (86%) dos 371 existentes à época no Estado do Paraná municipalizaram a oferta, total ou parcialmente, de 1ª a 4ª série do 1º Grau (IPARDES, 1996). Atualmente, a fase que vai do 1º ao 5º ano do ensino fundamental de 9 anos, os anos iniciais, é ofertada por 100% dos 399 municípios do Paraná, (BRASIL, 2019).

Ainda nos anos 1990, o documento “Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná”, produzido pelo IPARDES (IPARDES, 1996), constatou que o processo de municipalização da oferta dos anos iniciais do ensino fundamental no Paraná apresentava fragilidades referentes à dependência dos municípios em relação ao Estado no que diz respeito a repasses financeiros, cessão de professores da rede estadual para as redes municipais e manutenção de prédios escolares, identificando relações conflituosas e inquietações dada a dificuldade dos municípios estruturarem-se suficientemente para assumirem a oferta de 1ª a 4ª série e a adoção de critérios pouco claros nos procedimentos adotados pelo Estado (IPARDES, 1996). Uma consequência inesperada pelos municípios, analisada sob a ótica dos seus efeitos no contexto da prática (BALL; BOWE E GOLD, 1992).

À vista disso, verifica-se que os municípios ao assumirem o ensino de 1ª a 4ª séries, pré escolar e educação especial, se colocaram frente à dificuldades, não apenas de ordem pedagógica, mas principalmente quanto à questão relacionada ao financiamento da educação.

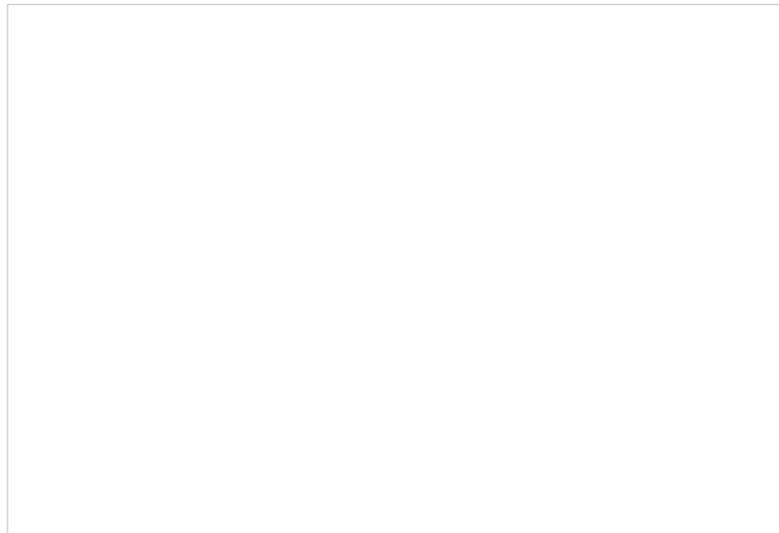
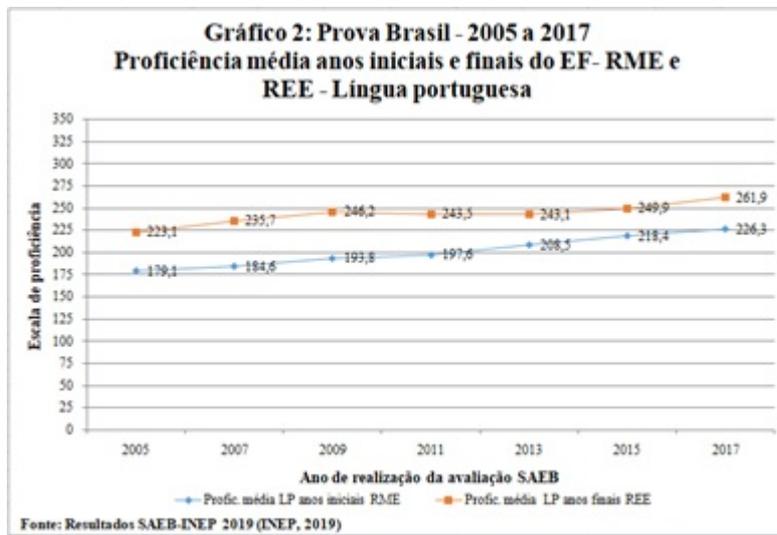
Os efeitos dos obstáculos provocados pela desarticulação no interior do ensino fundamental, analisados na perspectiva do contexto da prática (BALL; BOWE E GOLD, 1992), são evidenciados quando se observam os indicadores educacionais divulgados pelo INEP (BRASIL, 2019), notadamente os relacionados à taxa de aprovação reprovação, bem como as diferenças na evolução da proficiência em língua portuguesa, proficiência em matemática e IDEB, quando se comparam os anos iniciais e os anos finais do ensino fundamental, nas escolas públicas municipais e estaduais. A evolução dessas taxas é demonstrada nas séries históricas contidas nos gráficos a seguir, elaborados pelos autores, a partir dos dados do INEP.

Esse cenário demonstra a discrepância na evolução da aprendizagem dos estudantes entre essas duas fases dessa etapa da educação básica.



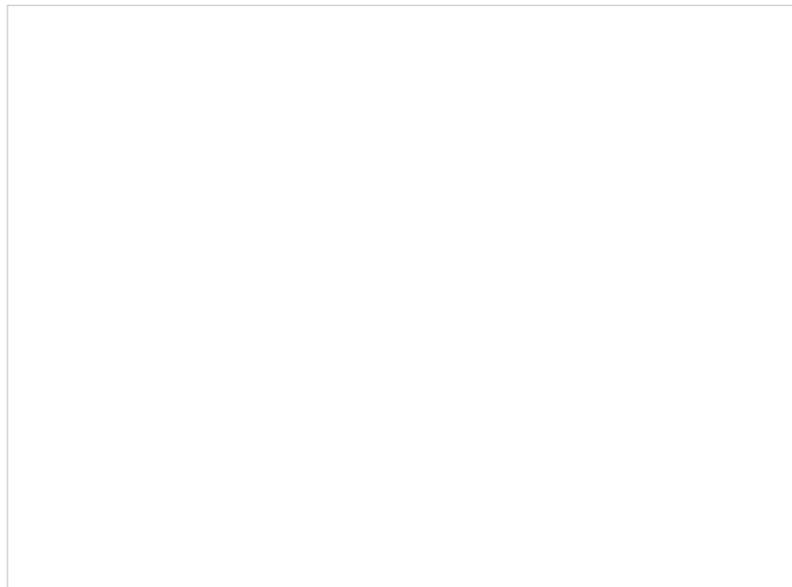
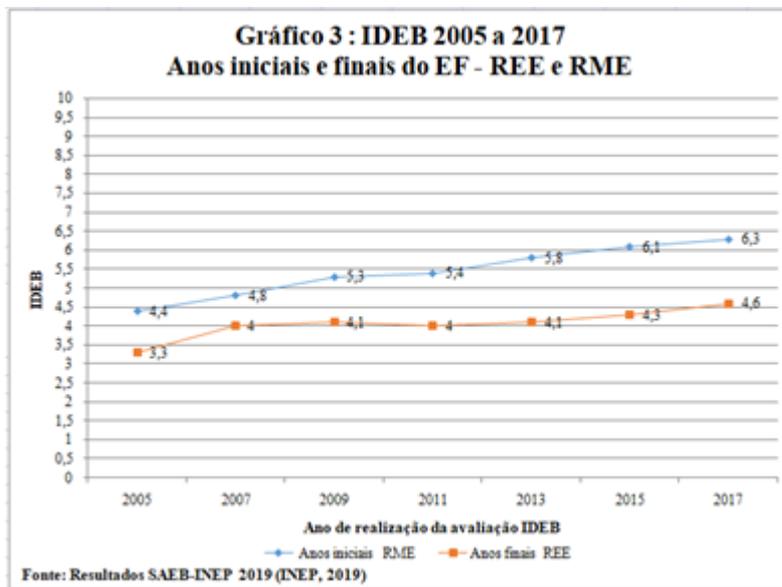
No gráfico 1 é apresentada a série histórica da proficiência média em matemática dos anos iniciais comparada à dos anos finais do ensino fundamental. Essa série mostra que, de 2005 a 2017, o aumento da média em matemática dos anos iniciais na escala de proficiência foi de 40,9 pontos, enquanto que nos anos finais, esse aumento foi de 25,1 pontos. Enquanto a série histórica da proficiência dos anos iniciais mostra aumento da proficiência a cada ano de avaliação da Prova Brasil, nos anos finais constata-se um menor aumento da proficiência ao longo dos anos, acompanhado de uma variação por vezes negativa, como nos anos de 2009 e 2013. Além dessa constatação, verifica-se também, que a variação da aprendizagem em matemática medida pela escala de proficiência, entre os anos iniciais e finais, comparada ano a ano de realização da Prova Brasil, mostra que a distância entre o quanto foi aprendido nos anos iniciais comparando com o quanto foi aprendido nos anos finais diminui na medida em que as médias dos anos finais evoluem de forma irregular e a dos anos iniciais aumenta constantemente.

Dessa forma, é possível verificar que os valores das diferenças entre a série histórica dos anos iniciais e a dos anos finais, comparados ao longo do tempo, tendem a aproximar os dois níveis de aprendizagem, assim, as diferenças se traduzem em: 39,5 pontos em 2005, 46,9 pontos em 2007; 31,5 pontos em 2009, 30,4 pontos em 2011; 20,5 pontos em 2013; 20,5 pontos em 2015; e 23,7 pontos em 2017. Isto é, os estudantes dos anos finais pontuam mais em matemática na escala de proficiência, porém, essa evolução é menor que os estudantes dos anos iniciais a cada avaliação, com duas interrupções nessa tendência nos anos de 2007 e 2017 apenas.

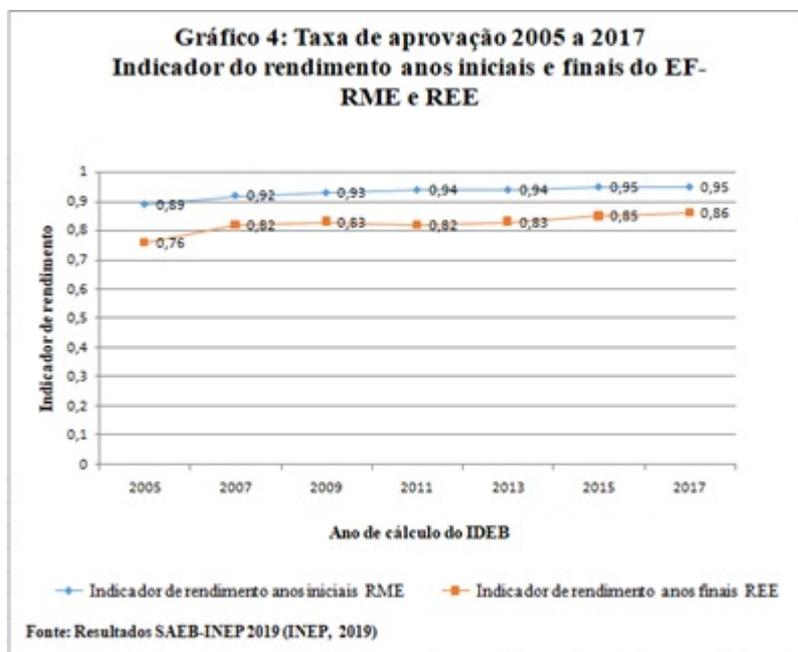
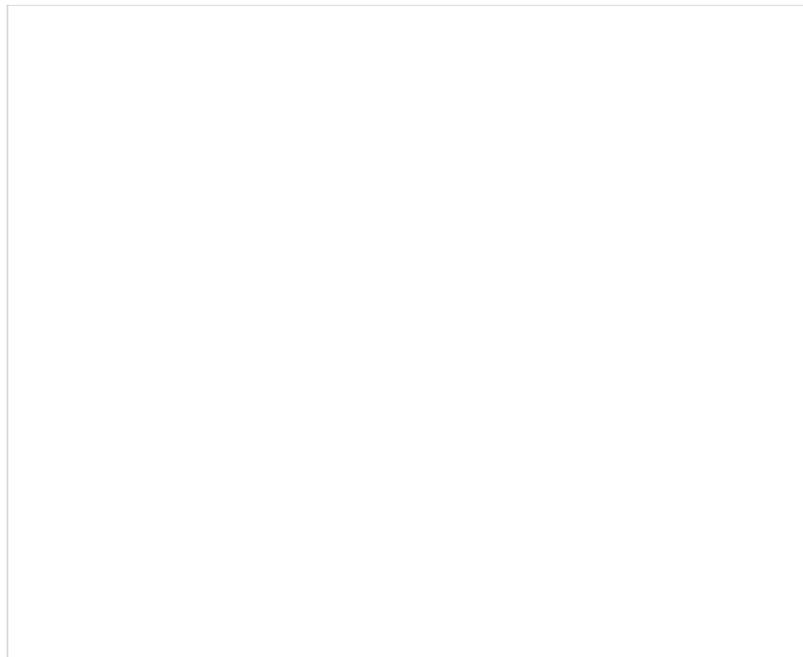


O gráfico 2 mostra a série histórica da proficiência média em língua portuguesa dos anos iniciais comparada à dos anos finais do ensino fundamental. Essa série mostra que, de 2005 a 2017, o aumento da média em língua portuguesa dos anos iniciais na escala de proficiência foi de 47,2 pontos, enquanto que nos anos finais, esse aumento foi de 38,8 pontos. Enquanto a série histórica da proficiência dos anos iniciais mostra aumento da proficiência a cada ano de avaliação da Prova Brasil, nos anos finais constata-se um menor aumento da proficiência ao longo dos anos, acompanhado de uma variação por vezes negativa, como nos anos de 2011 e 2013. Além dessa constatação, verifica-se também, que a variação da aprendizagem em língua portuguesa medida pela escala de proficiência, entre os anos iniciais e finais, comparada ano a ano de realização da Prova Brasil, mostra que a distância entre o quanto foi aprendido nos anos iniciais comparado com o quanto foi aprendido nos anos finais diminui na medida em que as médias dos anos finais evoluem de forma irregular e a dos anos iniciais aumenta constantemente.

Dessa forma, os valores das variações na aprendizagem comparados ao longo do tempo se traduzem em: 44 pontos em 2005, 51,5 pontos em 2007; 52,4 pontos em 2009, 45,9 pontos em 2011; 34,6 pontos em 2013; 31,5 pontos em 2015; e 35,6 pontos em 2017. Isto é, os estudantes dos anos finais pontuam mais em língua portuguesa na escala de proficiência, porém, essa evolução é menor que os estudantes dos anos iniciais a cada avaliação, com um declive na curva nos anos de 2011, 2013 e 2015.



As variáveis, proficiência em matemática e proficiência em língua portuguesa, os resultados de desempenho na Prova Brasil, são componentes da fórmula que determina o IDEB, logo, é esperado que a evolução desse índice seja afetado pela variação da pontuação das duas proficiências analisadas anteriormente. O gráfico 3 apresenta a evolução do IDEB dos anos iniciais e dos anos finais, de 2005 a 2017. Na primeira análise, verifica-se que o IDEB dos anos iniciais aumentou 1,9 pontos da primeira avaliação até a última. Já o IDEB dos anos finais avançou menos, aumentando 1,3 pontos no mesmo período. Apenas no ano de 2007 o índice dos anos finais mostrou uma aproximação do IDEB alcançado pelos anos iniciais, após esse episódio, manteve um distanciamento e um gradual aumento na separação da série histórica até o final do período. Isso mostra, não só a maior evolução na aprendizagem dos estudantes nos anos iniciais em comparação com os estudantes dos anos finais, mas também o efeito da informação sobre aprovação dos estudantes, que se comportam de modo diferente nos anos iniciais e finais, afetando também o terceiro componente da fórmula do IDEB, o indicador de rendimento, como apresentado no gráfico 4.



Apesar do indicador de rendimento dos anos finais ter registrado variação de 0,1 ponto, de 2005 a 2017, maior que dos anos iniciais, 0,06, se manteve permanentemente abaixo do indicador dos anos iniciais em toda a série histórica.

Numa comparação entre o IDEB dos anos iniciais obtido por cada um dos 399 municípios do Paraná, com o IDEB dos anos finais nos mesmos municípios, ano base 2017, verifica-se que apenas 1 município apresenta variação positiva no índice, de 0,01. Nos demais 398 municípios a comparação resulta em IDEB menor nos anos finais.

A título de conclusão, a análise do processo histórico de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental no Paraná, mostrou que o Plano Estadual de Educação do Paraná de 1973/1976, consubstanciou o processo de municipalização do ensino em suas estratégias, amoldando o a política de oferta do ensino aos princípios descentralizadores da Lei nº 5.692/71. Nesse seguimento, a partir de 1990, os mecanismos indutores do processo de municipalização do ensino avançam atingindo seu ápice em 1993.

A preocupação com um modelo articulador pedagógico do ensino entre as redes

municipais de ensino e a rede estadual de ensino, ficou à margem da formulação das políticas nesse processo, não sendo identificada nos documentos analisados.

A partir das constatações relatadas no documento “Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná” (IPARDES, 1996), é possível inferir que o processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental no Paraná, foi uma “má política” para os municípios, porém uma “boa política” para o Estado. Isso se deveu à dependência financeira dos municípios com relação ao Estado, o que desequilibrou a relação entre estes entes federados quanto à decisão sobre assumir ou não a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, pois não foi considerada a diversidade das fragilidades técnica, pedagógica e gerencial dos municípios que aderiram ao processo. Isto é, não foi uma relação de colaboração, mas uma imposição do estado.

Embora esse estudo não estabeleça uma correlação direta entre a discrepância na evolução da aprendizagem dos estudantes das escolas pública paranaenses, na comparação dos resultados de desempenho dos estudantes dos anos iniciais e os estudantes dos anos finais do ensino fundamental e a municipalização do ensino, é possível verificar que a política de oferta do ensino fundamental no Paraná não responde à necessidade de articulação pedagógica dessa etapa da educação básica, tal como está estabelecida hoje, principalmente a partir do exame dos indicadores educacionais das duas fases, publicados pelo INEP, cuja análise demonstrou que a evolução da aprendizagem dos estudantes dos anos iniciais é maior que a evolução dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental.

Considerando as limitações desse estudo, distante ainda da necessária profundidade quanto à discussão sobre políticas educacionais, bem como do universo de questões pedagógicas que intervêm no processo de ensino e aprendizagem na transição dos estudantes do 5º para o 6º ano, esse trabalho procurou discutir alguns aspectos da política de oferta do ensino fundamental no Paraná, esforçando-se no propósito de estimular o debate sobre a viabilização de estratégias articuladoras entre as fases dessa etapa da educação básica.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino fundamental. Municipalização do ensino. Desarticulação pedagógica. Políticas educacionais.

REFERENCIAS

ARAÚJO, G. C. de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham. Open University Press, 1994.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London. Routledge, 1992.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Publicada no DOU de 12 de agosto de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acesso em: 18 de junho 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação. Publicado no DOU, Edição Extra de 26 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 19 junho 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Educacionais 2019**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 fev. 2020

IPARDES. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-IPARDES, Curitiba, 1996, 163 p. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/aval_impacto_ensino_fundam_08_96.pdf>. Acesso em: 10 setembro 2018.

PARANÁ. Secretaria de Educação E Cultura. **Plano estadual de educação, 1973-1976**, Curitiba; SEC, Número de chamada: MT0537b PAR, 1976. V.1