

em breve

Uma série regular de notas ressaltando as lições recentes do programa operacional e analítico do Banco Mundial na Região da América Latina e do Caribe.



BANCO MUNDIAL

44691

Prova Brasil Construindo um arcabouço para mensurar o progresso nos resultados da aprendizagem

Suhas Parandekar, Érica Amorim e Andrea Welsh

As últimas duas décadas no Brasil foram marcadas por importantes reformas na área de educação. Com base nestas reformas, em 2005, o Ministério da Educação do Brasil (MEC) implementou, pela primeira vez, um instrumento fundamental para medir a qualidade da Educação: Prova Brasil. A Prova Brasil é um teste de nível nacional de pro-ficiência em matemática e português para estudantes da quarta e oitava séries. A Prova Brasil, a ser aplicada cada três anos aos estudantes do ensino fundamental, é a primeira avaliação com nível de censo acerca da aprendizagem dos estudantes e constitui a pedra fun-damental de uma iniciativa para aprimorar a qualidade do ensino básico e criar uma estrutura de resultados destinada a medir os resultados educacionais. Como a Prova Brasil se constitui em um instrumento cujo objetivo é aumentar a responsabilidade, os resultados de cada escola são fornecidos à comunidade escolar sob a forma de gráficos e tabelas de fácil compreensão que também estarão disponíveis para con-sulta pela Internet no site <http://provabrasil.inep.gov.br/>. A idéia de fornecer um “boletim” do desempenho de um serviço público prestado aos cidadãos é amplamente considerada um meio eficaz de estimular a responsabili-dade, especialmente em um país federativo como o Brasil onde existem várias esferas de governo.

A Prova Brasil estabelece uma base importante para medir os resultados da aprendizagem, mas sua implemen-tação gerou um desafio novo e urgente: de que modo o Brasil pode utilizar os resultados do teste e os boletins correlatos para efetivamente melhorar a qualidade da educação? O fato de algumas unidades escolares produzirem melhores resultados no teste do que

outros, com recursos e características socioeconômicas semelhantes, demonstra a possibilidade de alcançar bons resultados educacionais, mesmo onde os recursos são limitados. Isso gera um desafio de ordem prática. De que modo os governos municipais, com seus diferentes níveis de capacidade, podem identificar e implementar iniciativas que tenham comprovadamente melhorado os resultados? E como o governo federal pode prestar apoio aos governos municipais em um território que ocupa metade de um continente e é marcado por um dos maio-res hiatos de renda do mundo?

O estudo Prova Brasil, desenvolvido pelo Banco Mun-dial em parceria com o Ministério da Educação do Brasil (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), procurou encontrar soluções prá-ticas para esses desafios. O objetivo deste estudo foi identificar as boas práticas de gestão ao nível do município que levam a determinadas redes escolares a obterem um resultado melhor do que o esperado dado suas condições socioeconômicas: o que está sendo feito nessas redes que leva seus alunos a obterem sucesso no aprendizado? Quais são os fatores associados às políticas educacionais que fizeram com que determinadas redes municipais apresentassem resultados melhores do que outras redes? Utilizando técnicas qualitativas e quantitativas, desenvolvemos primeiramente um sistema de padrão de referência para identificar os municípios mais bem-sucedidos e depois realizamos entrevistas aprofundadas com os responsáveis pelas Secretarias Municipais de Educação, a fim de determinar as práticas e políticas desenvolvidas por estes municípios. A met-odologia, seus pontos positivos e suas limitações, estão descritos em mais detalhes a seguir:

Construindo uma estrutura de resultados em torno da Prova Brasil

A qualidade e os resultados da aprendizagem passaram a ocupar o centro da agenda da reforma educacional no Brasil após uma política bem-sucedida de ampliação do acesso ao ensino fundamental. A partir da Constituição de 1988, o Brasil descentralizou gradualmente o financiamento da educação básica – desde a educação infantil ao médio – e delegou maior responsabilidade de gerir a educação básica aos governos estaduais e municipais. Esses esforços tiveram por objetivo a promoção de uma maior sensibilidade às condições locais e maior responsabilidade para os cidadãos locais. Em 1996, o Brasil criou o FUNDEF, um fundo que distribuiu recursos para educação fundamental aos governos estaduais e municipais tendo como base o número de alunos matriculados e garantindo um nível mínimo de gasto por aluno em todo o país. Em 2007, o FUNDEF foi ampliado para o FUNDEB, que além de distribuir recursos para o ensino fundamental, incorpora também a educação infantil e ensino médio. Durante a maior parte do período de vigência do FUNDEF, verificou-se um aumento do número matrículas no ensino fundamental, mas, a qualidade da educação medida pelo desempenho dos estudantes em testes padronizados não acompanhou esse crescimento. O método de financiamento per capita empregado pelo FUNDEB representa um incentivo a expansão matrícula de alunos, mas o problema de tornar o processo de ensino/aprendizagem mais eficaz não pode ser solucionado facilmente com essa fórmula. A tarefa de construir uma estrutura de resultados em torno das notas no teste requer diversos elementos – como, por exemplo, o uso, já mencionado, de boletins para promover a responsabilidade. Outro elemento, essencial para o estudo dos resultados da Prova Brasil relatado neste documento, é a utilização de informações dos municípios que apresentaram desempenho acima do previsto.

O resultado desse estudo, bem como outro estudo realizado pelo Ministério da Educação em parceria com a UNI-CEF (o estudo Aprova Brasil), forneceu percepções sobre boas práticas que contribuíram para uma iniciativa muito importante para o setor de educação chamada Compromisso Todos pela Educação, em 2006. A iniciativa Compromisso conchama o governo, as escolas e a sociedade civil a trabalharem juntos para aprimorar a qualidade da aprendizagem medida pelo Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um indicador sintético que combina indicadores de fluxo e desempenho dos alunos. Como parte da iniciativa Compromisso, os representantes das diferentes

esferas de governo envolvidos na prestação de serviços à educação infantil, ensino fundamental e médio se uniram a representantes da sociedade civil na assinatura de um termo de adesão voluntária com o Ministério da Educação onde estão expressas estas diretrizes do Compromisso e a meta de evolução do IDEB até 2021. O MEC, por sua vez, canalizaria os montantes que ultrapassassem R\$ 1 bilhão por ano aos municípios, a fim de ajudá-los a realizar melhorias específicas nos seus níveis de IDEB e o alcance das diretrizes. A série de ações é denominada Plano de Ações Articuladas (PAR). Mas, novamente, que ações, exatamente ajudarão um município a melhorar a qualidade da educação? Não há um estudo capaz de responder por si só a esta pergunta em um sistema complexo como a educação, mas o estudo da Prova Brasil proporciona uma maneira útil de abordar o problema.

Metodologia e abordagem

Iniciamos o estudo com uma análise de regressão das notas no teste da Prova Brasil, agrupadas no nível dos municípios. Após uma Análise de Variância (ANOVA) sobre os dados das notas no teste, foi determinado que a análise deveria ser realizada separadamente para cada uma das cinco regiões geográficas do Brasil – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. As variáveis explicativas utilizadas na análise de regressão eram uma série de variáveis relacionadas com o contexto socioeconômico dos alunos que fizeram o teste, inclusive variáveis como o nível de escolaridade da mãe e o número de livros em casa. Estas variáveis incluem também medidas do desenvolvimento econômico, níveis de equidade e pobreza no município. Ao contrário dos estudos convencionais dessa natureza, não estávamos muito interessados nos valores dos coeficientes de variáveis específicas na equação da regressão, em seu significado estatístico etc. Em vez disso, as regressões foram usadas como uma etapa intermediária para produzir a variável de interesse – o resíduo da regressão para cada município. Depois de conhecidos os resíduos, os municípios foram agrupados de acordo com seu desempenho: se apresentaram desempenho acima do previsto, abaixo do previsto ou se ficaram próximos à linha de regressão.

Selecionamos uma amostra de 40 municípios extraídos dos três grupos classificados para a etapa qualitativa da pesquisa. O objetivo foi dispor de uma ampla representação nacional sem levar em consideração a representatividade estatística. Selecionamos estados de todas as cinco regiões do Brasil: Norte (Pará); Nordeste (Bahia, Pernambuco e Maranhão); Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais); Sul (Santa Catarina e

Rio Grande do Sul) e Centro-Oeste (Goiás). A pergunta de maior interesse para esse estudo foi como um município produz resultados melhores do que outros com recursos semelhantes – o método de regressão nos permitiu controlar as variáveis de recursos, possibilitando uma identificação dos municípios discrepantes por meio da análise de resíduos. Os municípios que alcançaram resultados superiores com os mesmos recursos disponíveis foram os “desviantes positivos”. A identificação das boas práticas desenvolvidas pelos desviantes positivos dentro de uma população definida é útil, pois essas práticas desenvolvidas localmente são: a) adaptadas exclusivamente à cultura e às condições locais, portanto, provavelmente são mais adequadas e são divulgadas e adotadas com mais facilidade do que as soluções importadas; e b) comprovadas que funcionam no ambiente local.

Quanto à seleção de municípios dentro dos estados, escolhemos dois municípios com desempenho acima do previsto em cada estado e dois do “grupo de controle” – um com desempenho abaixo do previsto e um com desempenho médio. Utilizamos grupos de controle para termos certeza de que as práticas identificadas entre os municípios com desempenho superior não eram as mesmas empregadas pelos municípios dos grupos de controle. Incluímos municípios com desempenho abaixo do previsto como um grupo de controle para a possibilidade de que práticas “negativas” estivessem forçando para baixo os municípios de desempenho inferior e os de desempenho médio – em oposição à nossa premissa de que as boas práticas estivessem elevando os municípios de desempenho superior.

Boas práticas: Uma diversidade de abordagens criativas

O objetivo deste estudo foi promover a discussão mais do que fornecer soluções definitivas. Além do conjunto limitado de práticas específicas observadas e relatadas no curso deste pequeno estudo, uma ampla gama de boas práticas está sendo implementada nas redes escolares brasileiras, dia após dia, à medida que professores, diretores, profissionais da educação e pais dão suas indispensáveis contribuições para o aprendizado dos alunos. O motivo pelo qual um município obtém notas melhores do que outro deve-se quase certamente a uma coincidência de boas práticas e à interação entre elas, ou a uma confluência específica de características e eventos locais, cujos efeitos continuam a se acumular ao longo do tempo. Portanto, a descrição de boas práticas nesta breve nota sobre políticas não deve ser considerada a melhor de todas as receitas para a obtenção de bons resultados no teste. Muito pelo contrário, o objetivo deste estudo é demonstrar que existem muitos caminhos possíveis para o sucesso.

Visão e liderança. A presença de Secretários Municipais de Educação com visão e liderança apresenta uma importante influência positiva sobre o desempenho dos alunos – a literatura apresenta inúmeras constatações sobre a importância da liderança dos diretores de escola e é interessante que uma história semelhante seja verdadeira para as secretarias municipais de educação. As secretarias mais bem-sucedidas (ver Box 1) estabeleceram um objetivo claro e contaram com as aptidões de liderança necessárias para ajudar o sistema a alcançar o objetivo definido. A experiência profissional prévia – especificamente como diretor de escola – era uma característica comum a muitos secretários municipais bem-sucedidos. Essa experiência e a capacidade para enfrentar situações adversas tiveram um impacto positivo sobre o seu desempenho à frente da Secretaria Municipal de Educação.

Box 1 – Histórias de sucesso – visão e liderança

A Secretária Municipal da Educação de Novo Hamburgo, estado de Rio Grande do Sul, região sul do Brasil, tinha quatro anos de experiência como professora e 14 como diretora da escola que ela própria ajudou a construir. Sua experiência transformadora como líder da comunidade escolar é digna de destaque, mas o mais fascinante é o que ela realizou após assumir a função de Secretária de Educação. A primeira providência que tomou quando assumiu a SME foi preparar uma pequena pesquisa de opinião entre os seus funcionários. Ouviu empregados, diretores de escola e professores, perguntando-lhes sua opinião sobre a situação do setor de educação. Com isto, obteve informações preciosas não apenas acerca das dificuldades da rede que começara a administrar, como também das sugestões e propostas do pessoal sob sua responsabilidade. “Uma líder que gosta de escutar”, capaz de sistematizar toda essa insucesso em diretrizes para estabelecer sua política de reforma do aparato educacional, devidamente discutida com todos os que se interessaram em se envolver mais fortemente com o ensino e a aprendizagem, é um exemplo a ser seguido. O processo, uma vez deslanchado, resultou em alguns cortes de pessoal e em algumas mudanças na direção escolar, mas como todos foram ouvidos e tiveram a oportunidade de apresentar os próprios pontos de vista, a mudança contou com apoio geral de toda sua equipe de trabalho. Os contratempos que ela enfrentou em fazer essas mudanças, o auxílio que ela teve dos pais e a aprendizagem que ela adquiriu em vencer contratempos e resolver problemas foram cruciais para a visão da secretária em termos de gerenciamento, pedagogia e sobre políticas educacionais. Estes fatos contribuíram para o bom desempenho desta rede.

Forte equipe central da educação municipal. Não basta apenas um líder motivado, com ampla experiência na área e um nível de escolaridade “compatível” com o cargo para que a rede alcance bons resultados, outro aspecto fundamental no sucesso ou não das redes escolares também pode estar associado à equipe central da Secretaria Municipal de Educação. Na grande maioria dos casos examinados, as equipes são pequenas, formadas por professores concursados da rede, com competência para oferecer treinamento aos núcleos gestores e aos professores. Em vários casos, em que o Secretário talvez não tenha sido um líder exemplar, a qualidade da equipe central representou um papel vital, mas em algumas situações, os dois fatores favoráveis estavam em jogo.

Foco nos resultados com a educação de qualidade como objetivo central. Nos municípios de melhor desempenho, a visão de uma educação de qualidade ultrapassa a fronteira do rendimento escolar mensurado por avaliações padronizadas como SAEB e Prova Brasil. A educação foi conceituada de forma mais ampla como algo essencial para o desenvolvimento de cidadãos plenos e comprometidos, capazes de romper o ciclo vicioso da pobreza e desigualdade social. Esses municípios haviam ultrapassado a etapa em que se dava prioridade a contribuições estritamente físicas, tais como o fornecimento de espaço para as escolas como determinantes principais da sua qualidade. Mesmo quando eram identificadas escolas com infra-estrutura um tanto precária, essa não era a questão central no diálogo com as secretarias de educação.

Supervisão direta e apoio às escolas. A supervisão é geralmente associada a duas funções: apoio pedagógico e administrativo. A supervisão é, geralmente, associada a duas funções: apoio pedagógico e administrativo. Na maior parte das boas redes, o apoio pedagógico é realizado de forma permanente, permitindo assim que sejam desenhadas estratégias e/ou possíveis soluções para as deficiências identificadas. Além disso, estas redes apresentam programas de monitoramento constante do desempenho das escolas. Isto faz com que, que deficiências sejam identificadas a tempo de serem solucionadas, melhorando o desempenho destas redes.

Professores atuantes e capacitados, A presença de planos de carreira e remuneração bem sedimentados, com critérios claros de promoção e, conseqüentemente, a valorização do profissional de educação se mostraram variáveis importantes para o bom desempenho dos alunos.

Participação da comunidade. Foram observados diversos níveis de vinculação entre a comunidade, escola e as Secretarias Municipais de Educação, contemplando desde o acesso direto do cidadão ao Secretário – em alguns casos, diretamente com o Prefeito – até a existência de conselhos formalmente estabelecidos com representação setorial. Cabe destacar também o fato de que programas municipais ou mesmo desenvolvidos apenas no âmbito de algumas escolas, além de desenvolverem habilidades nas crianças e jovens, também geraram e/ou estreitaram os laços entre a comunidade e a escola, fortalecendo a idéia de uma comunidade escolar.

Importância da educação infantil. Investimentos públicos na educação infantil parecem ter mais chances de influenciar positivamente o desempenho dos estudantes. As habilidades cognitivas das crianças se formam na primeira infância e estudos evidenciaram que alunos que ingressaram desde a pré-escola apresentaram um desempenho superior quando comparados com alunos que entraram diretamente na primeira série do ensino fundamental.

Uso adequado dos programas municipais, estaduais e federais. Em alguns casos, esses programas são desenvolvidos em parceria com o setor privado e organizações da sociedade civil. Uso adequado significa que os programas devem ser direcionados para o atendimento de necessidades específicas da rede escolar ou da comunidade como um todo.

Considerações finais

Os resultados desta pesquisa fornecem importantes elementos, principalmente, para os formuladores de política dos três níveis de governo, sociedade civil e a comunidade escolar como um todo – envolvendo professores, diretores, pedagogos, alunos, etc. – que pretendem modificar suas realidades. Isto se torna ainda mais relevante, se pensarmos no papel crucial da educação em romper o círculo vicioso das desigualdades sociais e da pobreza, fornecendo instrumentos, seja para a construção de verdadeiros cidadãos, seja favorecendo o crescimento potencial do país.

Sobre los autores

Suhas D. Parandekar é Economista Sênior em Educação. Érika Amorim e Andrea Welsh são consultoras do Departamento de Desenvolvimento Humano da Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial.