



em breve



Outubro 2002 No. 10

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.

APRIMORAMENTO DAS ESCOLAS E DO ENSINO NO BRASIL: A ABORDAGEM DA FUNDESCOLA

Robin Horn

Como a sua inclusão nas Metas do Milênio para o Desenvolvimento demonstra, a educação é um instrumento potente para a redução da pobreza e desigualdade, melhora da saúde e do bem-estar social, e o estabelecimento das bases para o crescimento econômico sustentado. Ela é essencial para a criação de sociedades democráticas e economias dinâmicas, competitivas em escala mundial. Neste artigo discute-se o programa Fundescola no Brasil, onde a adoção de uma abordagem inovadora e abrangente está realmente produzindo melhores resultados no ensino para milhões de crianças pobres.

Contexto e definição do problema

No Brasil, o ensino primário público é responsabilidade dos governos estaduais e municipais, não estando sob a jurisdição direta do Ministério da Educação.

Conseqüentemente, quando o governo federal deseja melhorar a qualidade do ensino, não tem nem o mandato nem a capacidade de trabalhar diretamente junto às 184 800 escolas públicas, que servem 44 milhões de crianças. Em vez disso, o Ministério tem que mobilizar os 27 governos estaduais e os 5 561 governos municipais a fim de que empreendam as reformas e melhoras desejadas.

O Programa de Aprimoramento das Escolas, criado para superar essas barreiras, é constituído por três projetos. O primeiro, Fundescola I (US\$125 milhões), aprovado em abril de 1998, foi criado para estabelecer um conjunto inicial de instrumentos baseados nas escolas e estruturas de apoio, a fim de aumentar a equidade e a eficácia das escolas bem como conscientizar o público a respeito da questão da qualidade do ensino.

O segundo projeto, Fundescola II (US\$400 milhões), aprovado em junho de 1999, concentra-se no aprimoramento e expansão do conjunto de instrumentos criados na primeira fase, estendendo-os a um número maior de escolas e interessando mais ativamente o sistema educacional e o setor público no processo de desenvolvimento baseado nas escolas. O terceiro projeto, Fundescola III, visa a concluir o trabalho de desenvolvimento dos instrumentos e processos e a ampliar o seu uso no Brasil. O Fundescola III será

executado em duas fases:

Fundescola IIIA (US\$320 milhões), aprovado em 13 de junho de 2002, e o Fundescola III (previsto para julho de 2006, com custo de US\$450 milhões).



Na preparação do Programa Fundescola, estudos de pré-investimento feitos pelo governo e pelo Banco, inclusive o estudo setorial "Apelo à ação", examinaram os fatores determinantes do baixo desempenho educacional das

crianças pobres no Brasil¹. Autoridades importantes e interessados na comunidade educacional participaram ativamente e ajudaram a interpretar os dados apurados (ver quadro no verso).

Embora tenham apontado muitas causas para o baixo aproveitamento escolar, as autoridades e interessados concentraram-se nos fatores mais suscetíveis às políticas e intervenções do governo.

- **disparidades na qualidade das escolas** – a qualidade da escola não é garantida para todas as crianças e as crianças mais pobres são as que pior são atendidas.
- **ensino ineficaz** – o pessoal de muitas escolas não usa métodos eficazes de ensino e aprendizagem.

Há duas razões importantes para essa situação:

- **participação insuficiente dos pais e do público em geral** – a melhora da qualidade das escolas e do ensino requer que os pais e o público responsabilizem as escolas e os órgãos governamentais pertinentes.
- **entrosamento inadequado das políticas públicas sobre qualidade e eficácia das escolas** – todas as políticas, atividades e recursos do sistema escolar devem estar entrosados com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino para todas as crianças e aprimorar o aprendizado dos alunos.

O estudo verificou que para realizar uma reforma fundamental, são necessárias grandes mudanças nas estratégias educacionais e apoiar as estruturas organizacionais e as atitudes dos interessados. Também ficou claro que reforma ampla e sustentada das escolas no Brasil não pode nem emergir “de baixo para cima” nem, simplesmente, ser imposta de cima para baixo. Cabe aos governos municipais um papel importante. Com base nessa análise, o Ministério da Educação e o Banco traçaram uma estratégia de aprimoramento das escolas baseada em assistência do Ministério e incentivos para induzir os governos a apoiar e executar as reformas escolares.

Objetivos e estratégia do projeto

O Programa Fundescola foi criado para ajudar os governos municipais a reduzirem as disparidades na qualidade do ensino proporcionado pelas suas escolas primárias e aumentarem a eficácia das suas escolas, dentro dos respectivos limites financeiros. O Ministério da Educação definiu os indicadores para medir os efeitos do programa sobre a equidade educacional e eficácia escolar, bem como a capacidade das secretarias de educação participantes para realizar, ampliar e sustentar melhoras nos seus respectivos sistemas escolares.

O programa parte da premissa de que o aproveitamento escolar das crianças é determinado em grande parte pela qualidade do ensino. O programa recorre a três níveis de intervenção para ajudar os governos locais a elevar o aproveitamento do ensino das crianças nas escolas primárias: a escola, a secretaria da educação e o público em geral (Figura 1).

Desenvolvimento baseado na escola – o primeiro nível de intervenção

A melhora do ensino depende de uma **estratégia de desenvolvimento baseada na escola**. O objetivo final dessa estratégia é transformar milhares

de escolas de baixo aproveitamento, que matriculam a maioria das crianças nas regiões visadas pelo projeto, em instituições eficazes e de alta qualidade, nas quais a aprendizagem dos alunos receba prioridade e onde o sucesso de todos os alunos seja cada vez mais acessível.

A proposta inicial é que a reforma escolar ocorra quando se propiciam ao diretor e ao pessoal: (i) maior responsabilidade pelo aprimoramento da escola, (ii) orientação bem-estruturada sobre o processo de autodiagnóstico e planejamento estratégico, e (iii) assistência técnica freqüente e acompanhamento. Além disso, o ambiente institucional e político local devem ser reestruturados para apoiar essas mudanças.

A estratégia de desenvolvimento baseada nas escolas proposta pela Fundescola preconiza execução gradual por duas razões: Primeira, o tipo de transformação requer mudanças fundamentais no conhecimento, atitudes e comportamento dos diretores, professores e do pessoal das escolas, da secretaria da educação e dos pais dos alunos. Leva tempo para esses interessados reconheçam a sua responsabilidade e capacidade para fazer com que a reforma funcione. Em segundo lugar, a experiência e a pesquisa demonstram que não é possível motivar e apoiar a reforma do ensino num número grande de escolas. Consequentemente, embora todas as escolas de uma região se beneficiem imediatamente de uma transferência direta de recursos, poucas empreendem um plano de desenvolvimento ou persistem no processo de planejamento estratégico.

O Segundo nível de intervenção: apoio institucional para o desenvolvimento escolar

Embora a principal ênfase da estrutura da Fundescola esteja nas escolas, a abordagem reconhece que elas não existem num vácuo institucional, mas dependem de secretarias estaduais ou municipais de educação no que

Figura 1 - Estratégia da Fundescola



diz respeito à orientação e recursos.

Para que a estratégia de desenvolvimento baseado nas escolas seja eficaz e auto-sustentável, os administradores locais e as suas instituições precisam entender e aceitar a justificação em que se baseia a estratégia e conhecer como apoiá-la e promovê-la. Consequentemente, o projeto inclui um programa de fortalecimento institucional para as secretarias que visa a aumentar a capacidade de apoiar e sustentar a estratégia de melhora das escolas. O programa inclui a criação de planos estratégicos pelas autoridades estaduais e municipais que compatibilizem os seus programas e estruturas educacionais a fim de se concentrarem na melhora do ensino – promovendo equidade, eficácia e eficiência nos seus sistemas.

Esses planos ajudam as secretarias a apoiarem as iniciativas das escolas no sentido de preparar e executar *planos de desenvolvimento do ensino (PDE)* e *projetos de melhora do ensino (PME)*. As secretarias conseguem acessar informações sobre receitas e despesas, o que permite que elas elaborem orçamentos eficazes. Elas adquirem os instrumentos legais necessários para transferir os seus próprios recursos para as escolas e criar um Plano Administrativo e Empresarial a fim de estruturar e institucionalizar planos de carreira para os profissionais do ensino, ressaltando melhora contínua e incentivos para melhor desempenho do professor na classe.

O terceiro nível de intervenção: mobilização social e responsabilidade pública

A reorientação do desenvolvimento educacional no Brasil para colocar a escola, em vez do governo, na liderança requer uma mudança substancial das percepções, atitudes e comportamento dos políticos, administradores, professores, diretores de escolas e pais. Influir sobre as atitudes, estimular a participação e divulgar os resultados das mudanças é crucial para o sucesso da Fundescola, a sustentação institucional e a ampliação dessas novas abordagens por toda a região.

A Fundescola apóia uma grande campanha de promoção social a fim de assegurar que os interessados disponham de informações suficientes para estabelecer metas de ensino e sejam responsabilizados por sua parte na consecução dessas metas. Os resultados de avaliações nacionais são divulgados às escolas e sistemas escolares; os indicadores de desempenho escolar são comunicados a cada sistema escolar no mesmo ano; os critérios padronizados – pacotes de exames referenciados – são criados e colocados à disposição dos sistemas escolares e os resultados da implementação da Fundescola e estudos de impacto são divulgados.



Resultados e lições extraídas

Muitos alvos iniciais dos projetos foram ultrapassados em mais de 100 por cento, especialmente no que diz respeito aos Padrões Operacionais Mínimos e aos planos de desenvolvimento do ensino. A Fundescola I e II obtiveram os seguintes resultados:

- 4164 escolas (100%) foram examinadas.
- 10975 salas de aula do ensino primário nas zonas de atenção prioritária foram equipadas de acordo com os Padrões Operacionais Mínimos e 12 616 salas de aula foram mobiliadas.
- Os Planos de Desenvolvimento do Ensino (PDE) foram implementados em 1 724 escolas.
- 1513 Projetos de Melhora do Ensino (PME) foram implementados.
- 12685 formuladores de decisão foram treinados, inclusive professores, secretarias das finanças e secretários da educação.

A pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional (IMPE) sobre o impacto de intervenções-chave da Fundescola I e II influenciaram a estrutura da Fundescola III, que foi recentemente aprovada². Em 1999, foi selecionada uma amostra de pesquisa, que compreendia 158 escolas em seis estados, distribuídas pelas três regiões da Fundescola (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), inclusive 55 escolas com PDE e as restantes sem PDE. O INEP contratou consultores para fazerem um levantamento das escolas e coligir informações pormenorizadas sobre antecedentes dos alunos e respectivas famílias, professores e diretores e sobre as características das próprias escolas. O INEP também criou exames de aproveitamento

em português e matemática que foram aplicados por consultores em todos os alunos da quarta série das escolas da amostragem.

Entre as diversas variáveis incluídas na pesquisa estavam: nível de capacidade e desempenho educacional dos professores nos exames de aproveitamento, percentagem dos alunos repetentes, auto-avaliações dos professores sobre cobertura do currículo, nível educacional das mães, situação sócio-econômica dos alunos e um indicador binário de participação das escolas na intervenção dos PDE. A maior parte dos resultados demonstrou uma diferença positiva e substancial para os alunos matriculados em escolas que estavam implementando um PDE: os alunos dessas escolas tiveram melhores notas nos boletins e taxas de promoção e revelaram melhor desempenho dos alunos em matemática e das alunas em português. É importante ressaltar que essa pesquisa concentrou-se em apenas uma das intervenções da Fundescola.

Um estudo da Universidade de Stanford sobre o programa Fundescola (o estudo dos PDE) usando a base de dados do INEP e dados adicionais apontou melhoras substanciais na administração escolar bem como mudança positiva e substancial no aproveitamento dos alunos, levando em conta antecedentes familiares, características da escola, tipo de municipalidade, auto-seleção e outros fatores.

Outras intervenções da Fundescola, tais como os Padrões Operacionais Mínimos, a Escola Ativa, Proformação e Gestar estão sendo examinados separadamente. Tendo em vista que os PDE são o instrumento central de intervenção da Fundescola, os resultados dos estudos citados apóiam fortemente a Estratégia de Melhora do Ensino da Fundescola.

A estrutura da Fundescola II beneficiou-se consideravelmente da experiência obtida durante a implementação da Fundescola I e II. As lições incluíram a necessidade de maior prioridade à mobilização social e às medidas de comunicação na promoção da abordagem do desenvolvimento baseado nas escolas; os benefícios do financiamento de uma segunda e terceira rodadas de projetos de aperfeiçoamento do ensino,

proporcionando um incentivo para as escolas que se mantêm concentradas na melhora da qualidade e para praticar a capacidade de planejamento que aprenderam; e proporcionar incentivos para os municípios que ampliem a abordagem de desenvolvimento baseado nas escolas para outras escolas.

O futuro

Levar a estratégia da Fundescola de melhora do ensino das escolas frequentadas pelas crianças mais pobres do Brasil e proporcionar uma estrutura por meio da qual as reformas possam ser sustentadas pelos governos locais e estendidas por todo o Brasil requer que muitas secretarias de educação se empenhem na iniciativa de melhora do ensino. Para que a Fundescola se enfaíze e amplie, seja bem sucedida e sustentada a longo prazo, os princípios – equidade e qualidade – e estratégias – participação e entrosamento do público – do programa de aperfeiçoamento do ensino da Fundescola terão que ser integrados ao raciocínio e às práticas do pessoal das secretarias de educação e aos procedimentos operacionais das próprias instituições.

Um apelo à ação: combate à decadência das escolas no Nordeste do Brasil

Um estudo¹ feito em 1995 com o apoio do Ministério da Educação, Banco Mundial e UNICEF, examinou as práticas nas salas de aula e comportamento dos professores de primeiro grau nas escolas públicas de dois estados do Nordeste brasileiro – Bahia e Ceará. O estudo abrangeu 140 salas de aula de primeiro grau com um total de 1650 crianças, em 94 escolas municipais e estaduais. Os objetivos do estudo foram observar como os professores e alunos interagem nas salas de aula e identificar os métodos de ensino que mais contribuíam para o aproveitamento escolar dos alunos.

O estudo confirmou muitas críticas que vinham sendo feitas por muitos anos ao ensino na região. Os pesquisadores verificaram que a quantidade de tempo gasto no ensino era menor do que a prevista, as atividades na sala de aula concentravam-se no professor em vez de nos alunos, os professores não usavam os materiais da sala de aula nem os recursos de ensino e recorriam a técnicas ultrapassadas, baseadas em ditado, com os alunos copiando as lições em cadernos, quase sem qualquer aprendizado interativo. Por outro lado, o estudo notou que os professores tinham pouco apoio dos pais ou da comunidade local e não tinham incentivos para mudar as suas práticas pedagógicas. Além disso, os professores não tinham diretrizes adequadas sobre como cumprir a sua missão e dispunham de pouco material ou de livros didáticos.

Quanto aos aspectos positivos, os pesquisadores verificaram que as crianças aprendiam melhor em salas de aula com material artístico e escrito pendurado nas paredes. Os alunos também aprenderam muito mais quando os professores executavam programas seqüenciados de atividades distintas de instrução todos os dias, o que prova que professores bem organizados são um ingrediente essencial para a eficácia do ensino. As crianças também aprendiam mais porque participavam mais ativamente das atividades da sala de aula, prestavam atenção à tarefa de aprendizado e eram informadas a respeito das tarefas de casa.

Os professores são mais eficazes quando contam com uma ampla variedade de materiais de instrução para uso na sala de aula. Finalmente, a capacidade verbal dos professores era essencial. Os professores que são comunicadores eficazes conseguem habilitar os alunos a aprender.

Notas

1 - *Brazil: A Call to Action, Combating School Failure in the Northeast of Brazil*. Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial /UNICEF, 1995.

2 - Vide Avaliação de Desempenho: Fatores Associados, mimeografado, julho de 2001, 59 páginas.

Sobre o autor

Robin Horn é economista sênior de educação do Setor Educacional, Departamento de Desenvolvimento Humano, Região América Latina e Caribe, Banco Mundial.

Sobre “em breve”

Para assinar “em breve”, enviar e-mail para en_breve@worldbank.org