

# Uma Estratégia para a Qualidade do Ensino Fundamental: Os Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais

David N. Plank\*

José Amaral Sobrinho\*\*

Antonio Carlos da R. Xavier\*\*\*

## INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira garante a todo cidadão o acesso ao "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria". A Constituição acrescenta, ainda, que este acesso "é direito público subjetivo" e que a educação oferecida seja de qualidade. Estes ditames constitucionais, entretanto, estão longe de serem atendidos.

O sistema educacional brasileiro se expandiu de forma significativa nos últimos decênios. Todavia, ainda não atingiu patamares razoáveis de qualidade. Não só os benefícios educacionais vêm se repartindo de maneira pouco equitativa entre os diferentes grupos sociais, como também as ações utilizadas têm sido pouco efetivas para corrigir as expressivas desigualdades entre níveis de ensino, regiões, estados, municípios e zonas urbana e rural. A ineficiência e a ineficácia com que opera o sistema vêm se traduzindo em índices alarmantes de analfabetismo, repetência, evasão e desempenho.

No ensino fundamental, por exemplo, o fato de uma criança freqüentar uma escola municipal, ou rural, ou nas regiões Norte e Nordeste, garante-lhe, quase certamente, uma educação de pior qualidade do que se freqüentasse uma escola estadual, ou urbana, ou nas regiões Sul e Sudeste. Estima-se que em 1990 estão fora da escola cerca de 4,0 milhões de crianças de 7 a 14 anos, das quais metade porque nunca a freqüentaram e o restante porque já a abandonaram. Aproximadamente 17% da matrícula é constituída de alunos

\* Da University of Pittsburgh e da Universidade Federal da Bahia.

\*\* Do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

\*\*\* Do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Ministério da Educação

fora da faixa etária adequada. O tempo de permanência na escola, que já é reduzido, se vê agravado pela existência de vários turnos de funcionamento, principalmente nas periferias dos centros urbanos. Na rede estadual, um professor do ensino fundamental, com nível universitário, percebe entre 2,5 e 9,5 salários mínimos. Considerando-se a rede pública, somente 30% dos professores deste nível de ensino percebem salários superiores a dois salários mínimos. Em alguns municípios da zona rural, a remuneração não chega a atingir um oitavo do salário mínimo.

A reversão deste quadro, buscando-se a equidade e a eficiência na educação, com ênfase nas ações centradas na melhoria de sua qualidade, é o grande desafio a ser enfrentado pelas autoridades governamentais na década de 90.

No presente trabalho, discutiremos uma estratégia que visa assegurar a todas as crianças do ensino fundamental o acesso a oportunidade educacionais *mínimas*, consideradas como básicas para o aprendizado, o que pode ser obtido pelo estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e sua adequada implementação.

## O PARADIGMA DA QUALIDADE

Há pelo menos duas razões para que as discussões sobre a qualidade da educação tenham tomado tanta importância nos últimos anos (Fuller, 1986): a) apesar dos grandes investimentos efetuados para a expansão do sistema educacional, constata-se que as escolas continuam ineficientes e b) as pesquisas sugerem que têm sido limitados os benefícios econômicos de anos adicionais de escolarização devido aos baixos níveis de qualidade e de desempenho escolar. Ademais, um dos grupos mais afetados pelo problema da qualidade educacional é aquele constituído pela população que vive em condições de pobreza, o que, além de excluir milhares de pessoas dos benefícios do desenvolvimento econômico, cria um limite a este, a médio e longo prazos, ao inviabilizar um bom investimento dos resultados do progresso tecnológico que é gerado nos países desenvolvidos (Filp *et alii*, 1988).

As abordagens utilizadas por pesquisadores e instituições de pesquisa na tentativa de conceituar o que se entende por qualidade em educação indicam uma heterogeneidade de colocações, refletindo as diversas maneiras de conceber e entender o fenômeno educacional.

Como ponto de partida é preciso reconhecer a existência de pelo menos quatro expressões que se usam, às vezes, indistintamente, quando o assunto é qualidade: qualidade do sistema educacional, qualidade da escola, qualidade do ensino e qualidade da educação.

Destas diferentes mas nem sempre claras concepções é possível sinalizar duas perspectivas para se abordar a qualidade: a primeira, voltada para os insumos, os processos didáticos e administrativos, o rendimento do sistema e da escola; a segunda, voltada para os resultados, para o impacto da educação na sociedade. Destas diferentes perspectivas decorrem algumas formas de se avaliar a qualidade.

*Primeiro*, pela adequação dos insumos e dos processos didáticos e administrativos e por sua integração. Corresponde a uma visão sistemática que pressupõe a existência de um modelo, de um projeto, como no caso de planos, programas e projetos em que os insumos e os processos precisam estar integrados e harmônicos para que os resultados previstos sejam alcançados. Esta é a forma mais freqüente de se referir à qualidade, sendo comum deparar-se com propostas para a sua melhoria na educação mediante a adequação dos insumos. Neste caso, embora métodos e processos sejam reconhecidos como impres-

condições para um bom produto, não são suficientes se não existir um projeto definido ou o tipo de produto que se deseja.

*Segundo*, pela adequação e relevância do processo de ensino-aprendizagem, ou seja, do processo de aquisição de conhecimentos, nele destacando-se a influência de fatores intra e extra-escolares. A qualidade da educação dependeria de como estes fatores seriam incorporados no processo de ensino-aprendizagem, de maneira a neutralizar ou maximizar os seus efeitos.

*Terceiro*, pelo cumprimento dos objetivos pedagógicos definidos pelo sistema e pela escola, cujos resultados se manifestam no nível de conhecimento alcançado pelos alunos. O desempenho dos alunos torna-se o indicador relevante. O foco recai sobre o que foi transmitido e não tanto sobre o currículo e processos. A questão básica é a adequação entre os objetivos da escola e as necessidades dos indivíduos.

*Quarto*, pela satisfação da demanda, isto é, se as metas educacionais satisfazem às necessidades sociais. A qualidade é avaliada em função da resposta que a educação dá às demandas da população a que atende. Nesta perspectiva, a preocupação é como os níveis de participação e com a cultura local, pois se supõe a existência de princípios culturais diferentes entre a escola e os setores a que atende.

*Quinto*, pelos efeitos da educação no meio social, ou seja, pelo seu impacto na sociedade. A qualidade é avaliada a partir de mudanças constatadas no sistema social, em decorrência do perfil educacional da população ou das mudanças que não se processaram por sua deficiência.

*Finalmente*, pela integração entre a qualidade formal (montagem de infra-estrutura, concepção de metodologias, estruturação e montagem de esquemas de organização) e a qualidade política (nível de satisfação do indivíduo e da sociedade).

A qualidade vista pela ótica do "processo de ensino-aprendizagem" e pelos "resultados pedagógicos" tem o indivíduo como ponto central, destacando a importância dos processos e das relações entre fatores para a diversidade de resultados possíveis que podem ser alcançados. Os indivíduos podem alcançar resultados educacionais diferentes, dependendo dos processos e dos fatores que os determinam.

A qualidade vista sob a perspectiva da "satisfação da demanda" e pelo "impacto social" e nem sempre específica e de difícil medição.

A qualidade vista pela adequação "insumos-processo-produto" estabelece uma relação causal entre estes elementos que não têm suficiente comprovação nos estudos até hoje realizados (Hanushek, 1989), embora para países pobres a relação entre insumos e resultados seja aparentemente mais importante do que para países mais ricos (Fuller e Heyneman, 1989). O ponto fraco dessa visão reside na ausência de um modelo, de um projeto educacional claramente definido.

A qualidade vista pela adequação dos seus aspectos "formais" e "políticos" é a mais abrangente. O desafio que se coloca nesta forma de abordagem é o dimensionamento da qualidade humana implícita na qualidade política. Refere-se ao nível de satisfação do indivíduo e da sociedade e de seus segmentos, nível este que é relativo, pois o que é "bom" do ponto de vista educacional varia de acordo com a percepção das famílias, dos grupos sociais, dos políticos, dos educadores, do Estado.

Diante de tão diferentes, mas nem sempre conflitantes, formas de se abordar a questão da qualidade em educação, como operacionalizar o conceito de modo a obter melhores resultados do sistema educacional, em especial no ensino fundamental, atendendo, ao mesmo tempo, os imperativos de igualdade de oportunidades e de eficiência?

## UM MODELO ALTERNATIVO PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Uma estratégia para melhorar a qualidade do ensino fundamental deve começar com o reconhecimento de que em muitas escolas quase tudo que é necessário para a educação das crianças – professores qualificados, livros-textos, carteiras e até mesmo lápis e papel – está atualmente faltando. Somente uma polida convenção permite que estas instituições sejam chamadas de “escolas”. Do nosso ponto de vista, a prioridade urgente no sistema educacional consiste em se estabelecer padrões *mínimos* de qualidade para as escolas, de modo que as crianças que freqüentam as escolas que se encontram abaixo desses mínimos possam ter, ao menos, a oportunidade de aprender e dar assim significado ao preceito constitucional que estabelece o “direito” à educação. Na ausência de padrões mínimos, um grande número de analfabetos ou de crianças pouco alfabetizadas estarão condenadas a ingressar nos espaços marginais da sociedade brasileira, hoje ocupados por seus pais.

Nas próximas seções apresentamos uma estratégia que permite assegurar o acesso de todas as crianças às oportunidades educacionais consideradas como básicas. Esta estratégia passa por quatro etapas: definição de padrões mínimos de qualidade; análise dos custos associados com a provisão dos insumos necessários; implementação de uma política de transferência de fundos que assegure a disponibilidade de recursos suficientes para o atendimento a todas escolas com os insumos que lhes são necessários; e o desenvolvimento de procedimentos de avaliação capazes de assegurar que os insumos necessários estão de fato sendo alocados às escolas.

### 1. Definindo padrões mínimos

Vários estados, dentre os quais Ceará, Goiás e Rio de Janeiro, já começaram a definir as condições necessárias para o funcionamento das escolas. Embora útil, muitos desses esforços acham-se comprometidos pela confusão entre padrões *mínimos* (ou condições *necessárias* para a educação) e padrões de *excelência*. Por exemplo, quando mais de 50% das escolas de primeiro grau no Brasil contam cada uma com menos de 50 alunos, não tem sentido afirmar que a escolarização tem que ocorrer em escolas com pelo menos quatro salas de aula. Do mesmo modo, embora possa não haver discussão com relação ao valor das escolas em tempo integral para as crianças pobres (como, por exemplo, nos CIEPs), resta a questão fundamental se esse tipo de escolarização para poucos deve ser prioritário face ao menos alguma escolarização para todos.

Se a qualidade da educação fornecida nas melhores escolas passa a ser aceita como padrão para todas as escolas, então o melhor torna-se inimigo do bom: as políticas que têm por objetivo elevar os padrões e tornar as oportunidades educacionais mais equitativas falharão por absoluta falta de recursos. Estimativas recentes da Coordenação de Planejamento Setorial do MEC mostram que a tentativa de elevar os gastos por aluno nas escolas de primeiro grau brasileiras, segundo valores *médios* (portanto, não os maiores) observados para a região Sudeste do país, implicaria um dispêndio global anual de cerca de 4,0 bilhões de dólares, o que representa quase o dobro de que se gasta atualmente por ano. Note-se que

nestes valores não estão incluídos os gastos com prédios e terrenos, nem os gastos com a administração do sistema (Secretarias de Educação). Assim, se as metas da política educacional visam a uma educação de melhor qualidade para a maioria das crianças brasileiras, elas têm que ser, *de início*, mais modestas, ou, se se preferir, mais realistas.

Num primeiro momento, deve-se definir padrões mínimos em termos de recursos materiais e humanos que são necessários para que o ensino possa se dar. Trata-se de condições realmente mínimas, sem as quais o ensino ficaria inviabilizado. Estas condições poderiam incluir: prédio escolar adequado (coberto e ventilado); equipamento escolar (carteira, mesa, quadro-negro, armário); material didático e de ensino-aprendizagem, af incluído livros-textos, lápis, cadernos e mapas; merenda escolar; e um professor que saiba mais do que seus alunos. Pode-se incluir também tempo para aprendizagem, seja em termos de horas-aula por dia, seja em termos do número de alunos por professor.

Uma tarefa urgente para o Ministério da Educação seria a de desenvolver um *Índice de padrões mínimos* baseado nessas variáveis, em articulação com os dirigentes estaduais e municipais de educação e com os diretores e professores de escolas. Qual é a qualificação mínima que deve ter um professor de uma escola de primeiro grau (de 1ª-4ª séries, de 5ª-8ª séries)? Qual é o número *máximo* de alunos que um professor pode trabalhar adequadamente? Qual é o número *mínimo* de livros-textos que um aluno necessita? E assim por diante. É importante notar, mais uma vez, que esse índice deve identificar um padrão *mínimo* e não um padrão ideal; não o que um aluno *poderia ter*, mas sim o que ele *deve ter* para que o aprendizado possa ocorrer.

Uma segunda prioridade seria a de analisar a presença ou ausência desses insumos *mínimos* nas escolas, a fim de se identificar aquelas áreas e aquelas escolas que mais necessitam de assistência, o que pode ser feito pela elaboração de um *Índice de situação educacional* e o identificação de *zonas prioritárias de atendimento educacional*.

## 2. O custo dos padrões mínimos

O segundo passo na estratégia que propomos consiste na análise dos custos por aluno associados aos padrões mínimos de qualidade. Uma vez que um índice dos insumos necessários tenha sido elaborado, um custo deve ser designado a cada elemento, de acordo com a metodologia padrão de análise de custo (ver, por exemplo, Xavier e Marques, 1987). Qual é o custo por aluno de um professor qualificado responsável pela instrução de  $x$  alunos por dia (em que  $x$  é o número máximo aceitável de alunos por professor vezes o número de turnos ensinado por cada professor)? Quais os custos associados com o equipamento escolar básico e com o material didático e de ensino-aprendizagem? Com a merenda?

Esses custos variarão de modo significativo entre as regiões e, nestas, entre as escolas rurais e urbanas, estaduais e municipais. O objetivo da estratégia de nossa proposta é o de assegurar um padrão *mínimo* de recursos materiais e humanos por aluno, mais do que um padrão mínimo de gastos, ou seja, preocupamo-nos menos com um padrão igual de custos. Os custos de construção ou de equipamento podem variar grandemente entre ou nas regiões, assim como os salários pagos aos professores qualificados. Na medida que isso ocorra, o custo de garantir padrões mínimos de qualidade variará em conformidade.

### 3. Política de transferência de fundos

Após a análise dos custos associados aos padrões mínimos, a questão seguinte diz respeito ao estabelecimento de novas políticas de transferência dos recursos federais aos estados e municípios<sup>1</sup>. Essas políticas devem ter por objetivo assegurar que recursos em quantidade suficiente estejam disponíveis para proporcionar a todas as escolas oportunidades educacionais mínimas aceitáveis. As escolas em que estejam faltando alguns ou quase todos os recursos materiais e humanos básicos incorporados no índice de qualidade mínima receberiam, assim, prioridade na alocação dos recursos. As escolas que já atingiram os padrões mínimos de qualidade receberiam menos. A quantidade de recursos a ser transferida seria determinada não apenas pela pobreza da escola e pelo número de alunos matriculados, mas também pelo custo local de fornecer os insumos básicos, e, desse modo, variaria entre e nas regiões.

Há dois problemas críticos que deverão ser resolvidos para a implementação dessa política.

O primeiro diz respeito ao esforço fiscal. As políticas educacionais de transferência de recursos baseadas exclusivamente em "*necessidades*" trazem consigo o incentivo perverso de *reduzir* o gasto local nas escolas, pela oportunidade que proporcionam de se substituir fundos locais por fundos federais. Os recursos locais podem, assim, ser utilizados para outros propósitos, inclusive a redução da carga fiscal local. Portanto, as políticas de transferência que têm por objetivo reduzir as deficiências locais devem ser concebidas de forma a não *criar* as deficiências que elas pretendem remover. Uma forma de fazer isso consiste em se conceber políticas de transferência que recompensem o esforço fiscal, isto é, a proporção em que as comunidades taxam a si mesmas. Em suas comunidades com "*necessidades*" iguais, aquela com o maior esforço fiscal deveria receber maiores transferências, produzindo-se, assim, um incentivo positivo, ao contrário de um negativo, para o aumento das taxas e impostos locais<sup>2</sup>.

O segundo problema reside na dificuldade de se deslocar recursos entre aqueles que os recebem. Excluindo-se a hipótese de um aumento global na quantidade de recursos disponíveis para a educação básica (sempre possível, mas quase nunca provável), fornecer recursos adicionais para algumas escolas acarretará que outras recebam menos. Na medida que os estados e os municípios dependem em maior ou menor grau das transferências federais, tal deslocamento de recursos poderá provocar forte oposição por parte daqueles cuja parcela federal seria reduzida.

- 1 Colocamo-nos na perspectiva do Governo Federal. Entretanto, a análise pode ser feita com vistas a objetivar uma política nacional de alocação de recursos em que o estabelecimento de um *fundo comum de recursos*, envolvendo os governos federal, estaduais e municipais viabilize a proposta aqui explicitada.
- 2 Um problema relacionado e potencialmente mais difícil é o da *capacidade fiscal*. Altas taxas, incidindo sobre uma base fiscal baixa, produzem as mesmas receitas que baixas taxas sobre uma base alta. Por exemplo, nos municípios em que a principal base fiscal é a propriedade rural (muitas vezes nas mãos de poucas famílias), o incentivo em subestimar o valor da propriedade é muito grande, e os obstáculos em se fazer isso são quase inexistentes. Uma solução seria ou recorrer-se a autoridades independentes para a determinação e *fixação* da capacidade fiscal do município – um objetivo claramente distante –, ou, mais viável, ainda recorrendo-se a uma autoridade independente, determinar-se a capacidade fiscal dos municípios e utilizar de alguma forma esse resultado como um dos critérios para a transferência dos recursos.

#### 4. Fiscalização e controle

Com a implementação de políticas de transferência baseadas em padrões *mínimos* de qualidade, o problema da avaliação passa não em saber se os estados e municípios gastaram uma dada percentagem de suas receitas em educação, e sim se os recursos materiais e humanos necessários estão presentes nas escolas. Como a quantidade de recursos a ser transferida na estratégia aqui proposta é por definição suficiente para assegurar a manutenção de padrões mínimos, a responsabilidade em garantir que esses padrões estão sendo mantidos deve ser deixada a cargo das autoridades estaduais e municipais diretamente responsáveis pelas escolas. Se faltam professores qualificados, equipamento mínimo, livros ou material didático nas escolas locais, a responsabilidade é dessas autoridades e as sanções apropriadas devem ser adotadas<sup>3</sup>.

#### 5. Padrões mínimos, equidade e excelência

A estratégia que aqui propomos representa um primeiro e essencial passo na busca de maior igualdade e excelência na educação. O estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, e a transferência de recursos suficientes para atingi-los em todas as escolas, pode, assim, pela primeira vez, dar significado ao "direito" constitucional à educação, ao definir as oportunidades educacionais básicas as quais todas as crianças têm direito. Embora o padrão de provisão educacional venha a permanecer relativamente baixo e desigual no curto prazo, o estabelecimento de padrões mínimos – ainda que baixos – representariam um avanço importante em relação à ausência completa de padrões que hoje prevalece em muitas partes do sistema educacional. No momento em que os padrões mínimos tenham sido alcançados em todas as escolas, será possível avançar mais em direção à equidade e à excelência na educação, elevando gradualmente os padrões<sup>4</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

- FILP, J. *et alii*. (1989). Sistemas de medición de la calidad de la educación básica: una propuesta. *Cuarta Reunión Técnica de la Red Regional para la Capacitación, la Innovación y la Investigación en los Campos de la Planificación y la Administración de la Educación Básica y de los Programas de Alfabetización* – Informe Final, OREALC/UNESCO, Santiago.
- FULLER, B. (1986). Is Primary School Quality Eroding in The Third World? *Comparative Education Review*. 30(4), novembro, 491-507.

3 A Constituição de 1988 tornou o direito à educação acionável pela primeira vez (um direito público subjetivo), transferindo a responsabilidade legal para a provisão das oportunidades educacionais à autoridade pública competente (Artigo 208, Parágrafos 1 e 2). Entretanto, no momento, com a grande dispersão de responsabilidades no interior do sistema educacional, determinar quem é a autoridade pública competente e torná-la responsável pelo desempenho das escolas sob sua autoridade é difícil, se não impossível.

4 Neste sentido, é absolutamente vital desenvolver um sistema de informações que permita monitorar, medir e avaliar a qualidade da educação (Filp *et alii*. 1989; Middleton *et alii*, 1989; Ross e Mahkck, 1990).

- FULLER, B. e HEYNEMAN, S.P. (1989). Third World School Quality: Current Collapse, Future Potential. *Educational Researcher*, 18(2), março, 12-19.
- HANUSHEK, E.A. (1989). The Impact of Differential Expenditures on School Performance. *Educational Researcher*, 18(4), maio, 45-51.
- MIDDLETON, J. et alii. (1989). *Building Educational Evaluation Capacity in Developing Countries*, The World Bank, Washington.
- ROSS, K.N. e MAHLCK, L. (1990). *Planning the Quality of Education. The Collection and Use of Data for Informed Decision Making*, UNESCO/IPE, Pergamon Press.
- XAVIER, A.C.R. e MARQUES, A.E.S. (1987). *Quanto custa um Aluno nas Escolas que os Brasileiros freqüentam?*, IPEA, Brasília.