

Educação Para Todos  
O IMPERATIVO  
DA QUALIDADE

Relatório Conciso

As designações empregadas e a apresentação do material desta publicação não implicam manifestação de opinião por parte da UNESCO com relação à situação legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou no que concerne à delimitação de suas fronteiras.

A análise e as recomendações políticas contidas neste Relatório não refletem, necessariamente, as posições da UNESCO. O Relatório é uma publicação independente, encomendada pela UNESCO em nome da comunidade internacional, representando o produto de trabalho cooperativo envolvendo os membros da Equipe do Relatório e muitas outras pessoas, agências, instituições e governos. De modo geral, a responsabilidade pelos pontos de vista e opiniões expressos no Relatório é assumida por seu Diretor-Geral.

#### Questões relativas a dados

A disponibilidade de dados, tanto quantitativos quanto qualitativos, que sejam precisos, oportunos e consistentes, é essencial para o bom acompanhamento dos progressos realizados em direção aos objetivos do EPT. Esses dados são também de importância fundamental para a formulação de políticas educacionais corroboradas por informações concretas e para a avaliação rigorosa da prática. Dados desagregados são necessários para identificar as áreas de maior desigualdade e para facilitar o planejamento e a avaliação no nível local.

Este Relatório toma por base os dados administrativos fornecidos anualmente ao Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) pelos governos nacionais. Os dados para os anos de 2001-2002 são os mais recentes dentre os disponíveis nessa fonte. Eles representam um conjunto de dados de qualidade garantida, compilados de forma a que as estatísticas sejam comparáveis para a maior parte dos países, usando a Classificação Internacional Padronizada para a Educação. Como é inevitável, existe um intervalo de tempo entre a coleta (e, muitas vezes, a publicação) dos dados pelos

governos nacionais e sua divulgação pelo UIS para uso neste em outros relatórios.

O UIS vem envidando grandes esforços no sentido de acelerar a coleta de dados e reduzir pela metade a atual defasagem de dois anos. Para que esta empreitada obtenha sucesso, será necessário, em muitos casos, que os governos fortaleçam sua própria capacidade de coleta e análise de dados, com a assistência do UIS e de outras agências. O UIS vem também tentando montar um grande programa de criação de capacidade estatística, uma vez que a qualidade dos dados publicados reflete a qualidade dos dados fornecidos pelos países.

Deve-se observar que o Relatório usa também muitas outras fontes de dados, incluindo pesquisas domiciliares conduzidas nos países e estudos especialmente encomendados. Estes últimos enriquecem a análise, permitindo o mapeamento das mudanças políticas ocorridas recentemente nos países, bem como de seu impacto potencial sobre os avanços em direção à consecução dos objetivos do EPT.

#### Equipe do Relatório Global de Acompanhamento do EPT

Diretor

Christopher Colclough

Steve Packer (Diretor-Adjunto),

Albert Motivans (UIS),

Jan Van Ravens, Ulrika Pepler Barry, Lene Buchert,

Nicole Bella, Cynthia Guttman,

Vittoria Cavicchioni, Yusuf Sayed, Valerie Djioze, Carlos Aggio,

Jude Fransman, Ikuko Suzuki, Delphine Nsengimana,

Liliane Phuong, François Leclercq, Fadila Caillaud, Roser Cusso

Para maiores informações sobre o Relatório, favor contactar:

O Diretor

EFA Global Monitoring Report Team

c/o UNESCO, 7 place de Fontenoy

75352 Paris 07, França

e-mail: [efareport@unesco.org](mailto:efareport@unesco.org)

Tel.: +33 1 45 68 21 28

Fax: +33 1 45 68 56 27

[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

ED.2004/WS/43

Publicado em 2004 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP  
Projeto Gráfico de Sylvaine Baeyens  
Impresso por XXXXXXX Paris  
©UNESCO 2004  
*Impresso na França*

Edição anterior do Relatório Global de Acompanhamento do EPT  
2003/4. Gênero e Educação para Todos – O SALTO PARA A IGUALDADE  
2002. Educação para Todos – IS THE WORLD ON TRACK?

# Em que ponto se encontra o mundo com relação aos seis objetivos do Educação para Todos?

**Objetivo 1 Cuidados e Educação para a Primeira Infância.** Os progressos em direção a um acesso mais amplo aos programas pré-primários continuam lentos, e as crianças provenientes dos ambientes mais pobres são as que têm maiores probabilidades de serem excluídas dos CEPI. Uma criança da África pode esperar apenas 0,3 ano de escolarização pré-primária, comparado com 1,6 ano na América Latina e Caribe e 2,2 anos na América do Norte e Europa Ocidental. Em muitos países em desenvolvimento, os professores dos programas de CEPI têm baixo nível de qualificação.

**Objetivo 3 Educação de jovens e adultos.** Os esforços no sentido de elevar o nível de capacitação entre os jovens e adultos são marginais nos poucos países em desenvolvimento que realizaram avaliações dos programas de desenvolvimento de capacitação. Esses avanços continuam de difícil avaliação em bases globais.

**Objetivo 5 Gênero.** Embora muitos países de todo o mundo, ao longo da última década, tenham feito progressos significativos em direção à paridade de gêneros, grandes disparidades continuam existindo, principalmente nos Estados Árabes, na África Subsaariana e nos países do Sul e Leste Asiáticos. As meninas representavam 57% das crianças em idade de ensino primário que se encontravam fora da escola em 2001, sendo que mais de 60% nos Estados Árabes e nos países do Sul e Oeste Asiáticos. A participação das meninas continua substancialmente inferior à dos meninos (um índice de paridade de gêneros de menos de 0,97) em setenta e um dos 175 países, no nível primário. As disparidades de gênero se tornam mais pronunciadas no nível secundário e no ensino superior. Dos oitenta e três países para os quais há disponibilidade de dados, a metade já alcançou a paridade de gêneros no nível primário, menos de um quinto no nível secundário e apenas quatro no nível terciário. Quase dois terços dos adultos analfabetos (64%) de todo o mundo são mulheres.

**Objetivo 2 Universalização do Ensino Primário.** O número de crianças fora da escola vem declinado, tendo decrescido de 106,9 milhões em 1998 para 103,5 milhões em 2001. Embora na última década tenha havido, em todo o mundo, avanços em termos de levar maior número de crianças para a escola, o ritmo continua excessivamente lento para permitir que o objetivo da UEP seja alcançado até 2015. Caso as tendências passadas continuem vigorando, o índice líquido de matrículas, em termos globais, será de cerca de 85% em 2005, e de 87% em 2015. A conclusão do ensino primário continua sendo a grande preocupação: as matrículas tardias são muito comuns, os níveis de sobrevivência até a 5ª série são baixos (menos de 75% em trinta entre noventa e um países para o qual há disponibilidade de dados), e a repetência é freqüente.

**Objetivo 4 Alfabetização.** Cerca de 800 milhões de adultos eram analfabetos em 2001; sendo que 70% deles vivem em nove países localizados principalmente na África Subsaariana e no Sul e Oeste da Ásia, entre eles Índia, China, Bangladesh e Paquistão.

**Objetivo 6 Qualidade.** Os países que se encontram mais longe de alcançar os objetivos 1 e 5 são também os que estão mais longe de alcançar o objetivo 6. Diversos indicadores fornecem informações sobre as dimensões da qualidade. Nos países ricos, onde os objetivos do EPT já foram alcançados, os gastos públicos com educação representam um percentual mais alto do PIB que nos países mais pobres, onde o atendimento aos sistemas mal equipados tem que ser tanto ampliado quanto melhorado. Em muitos países em desenvolvimento, os gastos cresceram durante a última década, principalmente no Leste Asiático e Pacífico e na América Latina e Caribe. As razões aluno/professor continuam mais altas do que o desejável em muitos países da África Subsaariana (média regional: 44:1) e do Sul e Oeste Asiáticos (40:1). Em muitos países de baixa renda, os professores não atendem sequer aos requisitos mínimos para ingresso no magistério, e muitos deles não têm um bom domínio sobre os conteúdos curriculares. A pandemia de HIV/Aids vem prejudicando gravemente a oferta de boa educação e provocando significativamente o absenteísmo entre os professores. As notas obtidas nos testes nacionais e internacionais mostram que os baixos resultados são generalizados na maioria das regiões em desenvolvimento.

1. O Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) recalculou o número de analfabetos usando as revisões mais recentes. A presente estimativa é consideravelmente menor que os 862 milhões registrados em 2000 no EPT Global Monitoring Report 2003/2004. Essa alteração é consequência de vários fatores, em especial da divulgação de dados sobre alfabetização provenientes de censos e estudos recentes realizados em muitos países. Por exemplo, o Censo Chinês de 2000 resultou na estimativa feita pelo UIS de que o número de adultos analfabetos naquele país foi reduzido em mais 50 milhões.

## O Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos

O Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos mede até que ponto os países vêm atendendo a quatro dos seis objetivos do EPT: a UPE, a paridade entre os gêneros, a alfabetização e a qualidade. Diversos países – inclusive alguns dos mais pobres – elevaram drasticamente seus resultados de EPT entre 1998 e 2001. Esse fato indica que a pobreza não representa uma barreira intransponível para um rápido avanço em direção à Educação para Todos. Por outro lado, carências maciças no setor educacional continuam a se concentrar na África Subsaariana, nos Estados Árabes e no Sul e Leste Asiáticos.

■ Quarenta e um países (um terço do total daqueles para qual o índice pode ser calculado), quase todos da América do Norte e da Europa Ocidental, Central e Oriental, já alcançaram ou praticamente alcançaram os objetivos.

■ Cinquenta e um países apresentam IDEs com valores entre 0,80 e 0,94. Quase a metade dos países desta categoria, a maior parte deles na América Latina, encontram-se atrasados em relação ao objetivo da qualidade da educação.

■ Trinta e cinco países estão muito longe de atingir os objetivos, com IDEs inferiores a 0,80. Dentre eles, vinte e dois estão na África Subsaariana. Essa categoria inclui também três países com grandes populações: Bangladesh, Índia e Paquistão.

2. O IDE pode variar de 0 a 1. Quanto mais próximo a 1 for o valor, mais próximo se encontra o país de atender os objetivos do EPT e maior seu sucesso em termos de resultados.

## Melhor qualidade:

■ **O desafio:** Educação para Todos não pode ser atingida sem um aumento de qualidade. Em muitas regiões do mundo, persiste uma grande disparidade entre o número de alunos que se forma nas escolas e o número daqueles que alcançam domínio sobre um conjunto mínimo de capacidades cognitivas. Qualquer política que vise a levar os índices líquidos de matrículas a 100% deve também assegurar condições de aprendizagem e oportunidades satisfatórias. Lições podem ser extraídas da experiência de países que tiveram êxito no trato dessa dupla tarefa.

■ **Benefícios:** Melhor educação contribui para renda mais alta durante toda a vida e para um crescimento econômico mais robusto para o país, além de ajudar os indivíduos a fazerem escolhas mais informadas sobre fertilidade e outras questões importantes para seu bem-estar. Por exemplo, ela reduz a vulnerabilidade ao HIV/Aids: as pesquisas mostram que os ganhos cognitivos advindos da educação fundamental são o fator mais importante na proteção dos adolescentes contra a infecção pelo vírus. Esses benefícios estão estreitamente associados aos níveis educacionais alcançados.

■ **A definição de qualidade:** Dois princípios caracterizam a maior parte das tentativas de definir a qualidade na educação: o primeiro deles identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como o grande objetivo explícito de todos os sistemas educacionais. Dessa forma, o êxito alcançado por um sistema com relação a esse objetivo é um dos indicadores de sua qualidade. O segundo dá ênfase ao papel da educação na promoção de valores e atitudes de cidadania responsável e no cultivo do desenvolvimento criativo e emocional. A consecução desses objetivos nos diferentes países é mais difícil de avaliar e comparar.

■ **Anos de escolaridade:** Educação de maior qualidade aumenta a expectativa de vida escolar, embora as oportunidades apresentem grandes diferenças entre as diversas regiões. Numa média abrangendo todos os países, os alunos podem esperar 9,2 anos de ensino primário e secundário, ao todo. Uma criança da África Subsaariana pode esperar receber, em média, de cinco a seis anos de ensino primário e secundário a menos que uma criança da Europa Ocidental ou das Américas. As pessoas de países com uma alta expectativa de vida escolar podem esperar uma permanência na escola até cinco vezes mais longa que a dos países com as menores expectativas.

■ **Notas nos testes:** Os testes internacionais de desempenho revelam que a situação socioeconômica exerce forte influência sobre os níveis de resultados escolares. Tanto as políticas educacionais quanto as econômicas têm que lidar com as desigualdades iniciais e permanentes entre os alunos.

■ **Inclusão:** Modelos uniformes de reformas que ignoram as múltiplas desvantagens enfrentadas por um grande número de alunos não irão ter sucesso. Os enfoques educacionais a serem empregados com os alunos que convivem com o HIV/Aids e com deficiências, que passam por situações de emergência e que são obrigados a trabalhar infantil devem receber maior apoio.

■ **Recursos:** Nos países de baixa renda, o aumento dos gastos com educação fornece mais livros didáticos, reduz o tamanho das turmas e melhora a formação dos professores e as instalações escolares, tendo um efeito positivo sobre os resultados cognitivos dos alunos. No entanto, essa relação é menos nítida nos países mais ricos, onde os padrões gerais de financiamento são muito mais altos. Aumentos de qualidade podem muitas vezes ser atingidos a custos módicos, estando ao alcance até mesmo dos países mais pobres. Onde as taxas de repetência são muito altas, pequenos aumentos de qualidade podem se autofinanciar, uma vez que reduzem o tempo que os alunos levam para completar a totalidade do ciclo escolar.

■ **Coordenação:** Vínculos mais fortes entre os diversos departamentos governamentais responsáveis pelos cuidados e educação para a primeira infância, alfabetização e saúde podem melhorar a qualidade. Além disso, políticas que levem em conta as questões de gênero na educação, bem como reformas amplas com relação a essa questão, podem ter efeitos diretos na melhoria da qualidade da educação.

## mensagens concisas

■ **Melhor aprendizado:** Um sólido corpo de informações nos orienta quanto ao que torna as escolas eficientes. Essas informações enfatizam a dinâmica dos processos de ensino e aprendizagem: de que forma os professores e os alunos interagem em sala de aula e o quão bem eles usam os materiais didáticos. As políticas que visam a um melhor aprendizado devem enfatizar:

● **Professores.** Mesmo que unicamente para alcançar o objetivo de universalização do ensino primário, maior número de professores melhor qualificados é necessário. Os países que alcançaram altos padrões de aprendizagem investiram solidamente na carreira docente. Mas, em muitos países, os salários dos professores com relação aos de outras profissões declinaram ao longo das duas últimas décadas e, muitas vezes, são baixos demais para oferecer um padrão de vida aceitável. Em muitos países, os modelos adotados para o treinamento de professores devem ser repensados, a fim de fortalecer o treinamento de professores na própria escola, tanto em estágios supervisionados para estudantes de pedagogia quanto já em serviço, o que é preferível às longas formações tradicionalmente realizadas em instituições de ensino.

● **Horas letivas.** O tempo despendido com atividades letivas está intimamente correlacionado aos resultados escolares: o marco consensual de 850-1.000 horas letivas anuais para todos os alunos não foi alcançado em muitos países. As notas obtidas nos testes demonstram com clareza que as horas letivas dedicadas à matemática, ciências e linguagem afetam fortemente o desempenho nessas disciplinas.

● **Matérias básicas.** A alfabetização é a ferramenta fundamental para o domínio de outras disciplinas, e um dos melhores indicadores de resultados de aprendizagem de longo prazo. A leitura tem que ser vista como área prioritária nos esforços para melhorar a qualidade do ensino básico, principalmente para os alunos provenientes de ambientes carentes.

● **Pedagogia.** Muitos dos estilos de ensino comumente usados não são bons para as crianças: eles, muitas vezes, são excessivamente rígidos e se utilizam muito de conhecimentos adquiridos através de repetição, colocando os alunos num papel passivo. Muitos pesquisadores das questões educacionais defendem um ensino estruturado – uma combinação de instrução direta, prática orientada e aprendizado independente – num ambiente amistoso para a criança.

● **Língua.** A escolha da língua de instrução a ser usada pela escola é de máxima importância. O ensino inicial conduzido na primeira língua do aluno melhora os resultados de aprendizagem e reduz as repetências subseqüentes e os índices de evasão escolar.

● **Materiais didáticos.** A qualidade e a disponibilidade de materiais didáticos têm forte influência sobre aquilo que o professor pode fazer. A falta de livros didáticos pode resultar num sistema ineficiente de distribuição, em malversação e corrupção.

● **Prédios escolares.** Para que a UEP seja alcançada, um esforço sem precedentes de construção e reequipamento de salas de aula é necessário em muitos países. Água limpa, saneamento básico e acesso para alunos portadores de deficiências são de importância vital.

● **Liderança.** Os governos centrais devem estar prontos para dar maior liberdade às escolas, na condição de que haja disponibilidade de recursos suficientes e que os papéis e as responsabilidades sejam claramente definidos. Os diretores podem exercer uma forte influência sobre a qualidade das escolas.

Nos muitos países que vêm tentando assegurar o direito à educação a todas as crianças, o foco no acesso muitas vezes eclipsa a atenção dada à qualidade. No entanto, a qualidade determina o quanto e o quão bem as crianças aprendem, e em que medida a educação dada a elas se traduz numa gama de benefícios pessoais, sociais e de desenvolvimento. O Objetivo 6 do Marco de Ação de Dacar enfatiza a necessidade de aperfeiçoar todos os aspectos da qualidade da educação. No entanto, como ressalta este relatório, um número excessivo de alunos vêm deixando a escola sem dominar um conjunto mínimo de habilidades cognitivas e não-cognitivas.

Após colocar em contexto histórico o debate sobre a qualidade, o relatório oferece um mapa para definir e entender essas questões (Capítulo 1). Ele sintetiza um vasto corpo de pesquisas, com origem em diferentes perspectivas sobre os fatores que influenciam a qualidade da educação (Capítulo 2) e apresenta estratégias e políticas de importância fundamental para melhorá-la, principalmente nos países de baixa renda (Capítulo 4). Tal como nas edições anteriores, são avaliados a ajuda internacional à educação básica e os esforços no sentido do fortalecimento dos processos de coordenação (Capítulo 5). Por fim, o relatório acompanha os avanços em direção aos seis objetivos do EPT adotados em Dacar em 2000, com ênfase nos indicadores de qualidade. O Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos, introduzido nos relatórios anteriores, foi trabalhado em maior profundidade, oferecendo agora um resumo dos avanços feitos em direção dos quatro objetivos em 127 países (Capítulo 3).

## Capítulo 1

# Para entender a qualidade da educação

- A Qualidade no Cerne do EPT
- Encontrando terreno comum: desenvolvimento cognitivo e criativo
- A ascensão de uma abordagem baseada em direitos
- O patrimônio das tradições educativas
- Um guia em cinco dimensões

Embora o direito à educação, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamada em 1948, tenha sido reafirmado em muitas ocasiões, muitos são os instrumentos internacionais que silenciam quanto à dimensão qualitativa do aprendizado. O mais recente deles foi a Declaração das Nações Unidas para o Milênio, adotada em 2000, que afirma que até 2015 todas as crianças deverão concluir todo o ensino primário, mas não faz referência específica à qualidade desse ensino.

No entanto, alcançar a participação universal depende, fundamentalmente, da qualidade da educação disponível. Como os alunos são ensinados e quanto eles aprendem são fatores que têm impacto crucial na frequência à escola e na sobrevivência escolar. Os pais julgam a qualidade da escola ao investir na educação de seus filhos. Em todos os países, as pessoas esperam que a escola ajude seus filhos a se desenvolver em termos criativos e emocionais e a adquirir a capacitação, os valores e as atitudes necessários para que eles tenham vida produtiva e se tornem cidadãos responsáveis.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) e o Marco de Ação de Dacar (2000), duas declarações de conferências das Nações Unidas voltadas para a educação, reconhecem a qualidade como condição essencial para que venhamos a alcançar Educação para Todos. O Marco de Dacar afirma que a qualidade “está no cerne da educação”. No Objetivo 2, as nações se comprometem a oferecer educação primária “de boa qualidade”. Do Objetivo 6, constam compromissos no sentido de aperfeiçoar “todos os aspectos da qualidade da educação, assegurando a excelência de todos



O sorriso de esperança renovada, no Afeganistão

© Radu Sigheti / REUTERS

eles, de maneira a que resultados educacionais reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em termos de alfabetização, aritmética básica e capacidades essenciais para a vida.

## Em busca de princípios comuns

Apesar do crescente consenso em relação à importância da qualidade, o grau de concordância quanto ao que esse conceito significa na prática é muito menor. Dois princípios, contudo, caracterizam a maioria das tentativas de definir a qualidade da educação. O primeiro, que identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como sendo o principal objetivo explícito de todos os sistemas educacionais, vê o êxito alcançado por estes últimos como indicativo de sua qualidade. O segundo princípio enfatiza o papel da educação na promoção de valores compartilhados e no desenvolvimento criativo e emocional – objetivos esses cuja consecução é muito mais difícil de avaliar.

Encontra-se terreno comum também nos objetivos amplamente compartilhados que tendem a embasar os debates sobre a qualidade: respeito pelos direitos individuais, maior equidade no acesso e nos resultados, e uma crescente relevância para a vida cotidiana. A legislação dos direitos humanos (ver caixa) ressalta o acesso à educação e à equidade dos resultados de aprendizagem, o que reflete a crença de que todas as crianças são capazes de desenvolver capacidades cognitivas básicas, caso elas tenham acesso a um bom

## A legislação dos direitos humanos reflete a crença de que todas as crianças são capazes de desenvolver capacidades cognitivas básicas, caso elas tenham acesso a um bom ambiente de aprendizagem

ambiente de aprendizagem, e de que se algumas crianças não o fazem, isso se deve, pelo menos em parte, a deficiências do sistema educacional. As análises confirmam que a pobreza, a residência rural e a discriminação de gêneros continuam sendo os principais correlatos inversos da frequência à escola e do bom desempenho escolar, e que

ensino de má qualidade é uma fonte reveladora dessa desigualdade.

Em data mais recente, a globalização levou muitos governos a questionar se os alunos que se formam em seus sistemas educacionais possuem a capacitação necessária ao crescimento econômico de seu país.

educacionais adotadas na primeira metade do século XX. Seu postulado principal é que o comportamento pode ser moldado, previsto e controlado através de recompensas e respostas (por exemplo, testes e exames). Embora poucos educadores aceitem a agenda behaviorista na sua íntegra, em muitos países, elementos de sua prática podem ser encontrados nos programas de treinamento de professores, nos currículos e nas maneiras pelas quais os professores operam em sala de aula.

Ao longo do último quartel do século XX, surgiram diversas críticas a ambas as teorias. Sociólogos de diversas escolas passaram a ver a educação como um mecanismo de importância crítica na legitimação e na reprodução das desigualdades sociais. Eles colocaram em questão a opinião de que a ampliação da escolaridade universal resultaria, em igual medida para todos, no desenvolvimento do potencial dos alunos. Esses pensadores passaram a ver a boa educação como aquela que oferece as maiores possibilidades de promoção de mudanças sociais.

Esforços no sentido do desenvolvimento de idéias alternativas para a educação surgiram a partir da realidade dos países de baixa renda, muitas vezes em contraposição ao legado do colonialismo. Dentre os proponentes mais notáveis dessas alternativas estão Gandhi e, posteriormente, Nyerere, da República da Tanzânia, tendo ambos proposto sistemas educacionais que colocam ênfase em aspectos atinentes à cultura local, centrados na autoconfiança, na igualdade e no emprego rural.

Elementos de todos esses enfoques aparecem também na educação de adultos. Alguns autores ressaltam a experiência dos adultos como o principal recurso a ser utilizado na aprendizagem, enquanto outros vêm as práticas de educação de adultos como parte do processo de transformação dos contextos socioculturais, políticos e históricos.

## O Mapeamento da qualidade

De que maneira a qualidade pode ser estudada à luz de abordagens tão díspares? Uma das maneiras é retornar ao que é básico: os objetivos de desenvolvimento cognitivo e de cultivo de um determinado conjunto de valores, atitudes e capacidades vistos como metas importantes por todos os sistemas educacionais. Uma análise dos principais elementos dos sistemas educacionais e da maneira como eles interagem oferece um mapa de grande utilidade para os esforços de entender, monitorar e aperfeiçoar a qualidade.

Esse esquema (ver figura 1.1) leva em conta os cinco grandes fatores que afetam a qualidade, numa perspectiva abrangente, que cobre questões de acesso, processo e resultados.

### A legislação internacional sobre qualidade

O Acordo Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais trata do princípio de equidade colocando ênfase na responsabilidade dos governos no sentido de assegurar que todas as crianças tenham acesso a ensino de qualidade aceitável. O Brasil, a Costa Rica e as Filipinas possuem dispositivos constitucionais que garantem que uma porcentagem do orçamento seja destinada à educação, de conformidade com o Acordo.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), em seu artigo 29, expressa, em grande detalhe, fortes compromissos relativos aos objetivos da educação, que têm implicações quanto a seu conteúdo e qualidade. Esse documento aponta que a educação deve permitir que todas as crianças atinjam seu pleno potencial em termos de capacidades cognitivas, emocionais e culturais.

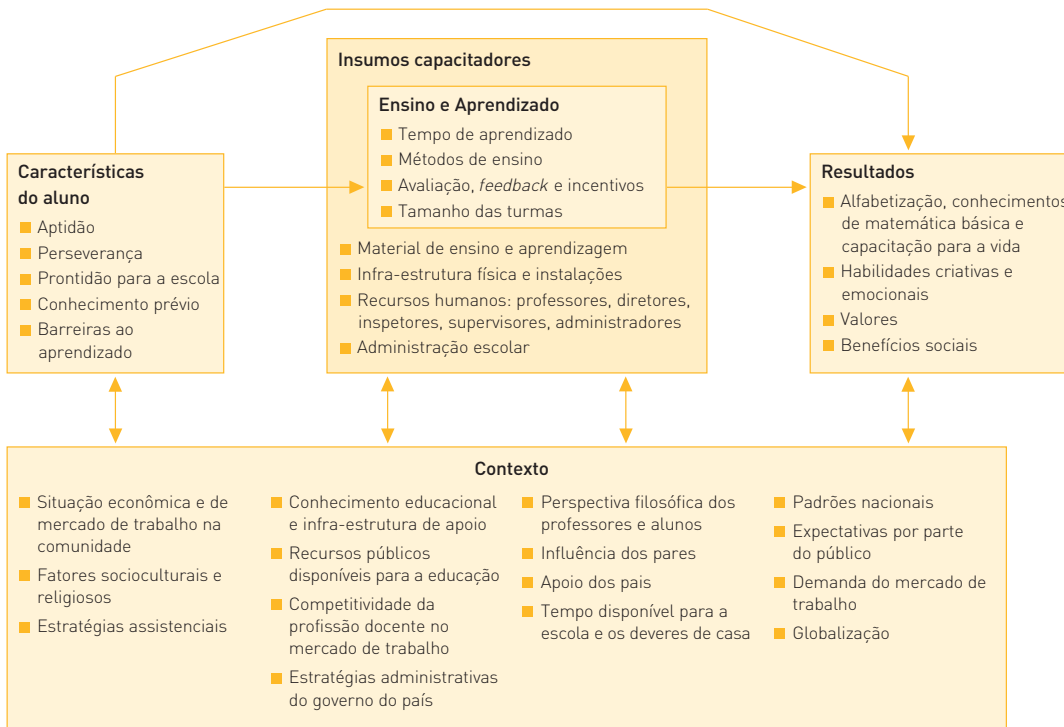
## Indicadores históricos

As diversas maneiras de abordar a qualidade têm origem nas diferentes tradições do pensamento educacional. A abordagem adotada por filósofos como Locke e Rousseau, muitas vezes citada como a tradição humanista, vê a natureza como essencialmente boa. Ela afirma que todas as pessoas nascem iguais, que a desigualdade que ocorre a seguir é produto das circunstâncias, e que os indivíduos desempenham um papel fundamental na definição de sua existência. Esses princípios inspiraram muitos pensadores da educação. Os mais notáveis dentre estes foram John Dewey e Jean Piaget, que exerceram grande influência, ao defender que as crianças deveriam ter papéis mais ativos e participativos na aprendizagem, ressaltando a maneira pela qual os aprendizes constroem seus próprios significados.

A teoria behaviorista conduz os educadores na direção oposta, tendo exercido influência significativa nas reformas



**Figura 1.1: A gênese da compreensão da excelência da educação**



*Características do aluno:* os alunos não chegam iguais à sala de aula. Fatores socioeconômicos do ambiente de origem, gênero, deficiências, raça, etnia, HIV/Aids e a ocorrência de situações tais como conflitos e desastres podem gerar um potencial de desigualdades que têm que ser levadas em conta

**Os alunos não chegam iguais à sala de aula**

nas políticas voltadas para a melhoria da qualidade. Está em jogo também a medida na qual os alunos e estudantes se beneficiaram das oportunidades educacionais na primeira infância.

*Contexto:* A educação tende a refletir fortemente os valores e as atitudes da sociedade. Circunstâncias que vão desde a riqueza de uma sociedade até as políticas nacionais sobre objetivos, padrões, currículos e professores exercem também influência.

*Insumo:* Esta categoria inclui recursos materiais (livros escolares, materiais didáticos, salas de aula, bibliotecas, prédios escolares) e recursos humanos (administradores, supervisores, inspetores e, acima de tudo, professores). Os indicadores mais amplamente usados para medir esses insumos são a razão aluno/professor, os salários dos professores, os gastos públicos por aluno e a porcentagem do PIB aplicada na educação.

*Ensino e aprendizado:* esta dimensão se refere ao que acontece na sala de aula e na escola. Os processos pedagógicos situam-se no cerne do aprendizado do dia-a-dia. Dentre os indicadores aplicados a esses processos incluem-se o tempo despendido na aprendizagem, o uso de métodos interativos de ensino e como os progressos são avaliados. A segurança na escola, a participação da comunidade, as expectativas e a liderança têm impacto direto sobre o ensino e a aprendizagem.

*Resultados:* Esta dimensão pode ser expressa em termos de resultados acadêmicos (em geral, desempenho em testes), mas também em ganhos sociais e econômicos mais amplos.

O presente relatório sintetiza um vasto corpo de pesquisas sobre os benefícios e os determinantes da educação de boa qualidade (Capítulo 2), identifica estratégias de aperfeiçoamento, com foco específico nos países em desenvolvimento (Capítulo 4) e acompanha o apoio internacional a essa tarefa (Capítulo 5). Da mesma forma que os anteriores, este terceiro Relatório Global de Acompanhamento do EPT avalia os progressos em direção aos seis objetivos do EPT. Neste caso, a ênfase foi colocada nos indicadores de qualidade para cada objetivo (Capítulo 3). ■



## Capítulo 2

Aprendendo juntos a conviver: um *playground* no Senegal

# A Importância da boa qualidade: o que dizem as pesquisas

- Renda mais alta
- Melhor proteção contra o HIV/Aids
- Percepções obtidas a partir dos testes de desempenho
- Cautela quanto aos modelos fabris de educação
- Pesquisa sobre a eficácia da escola: o processo educativo visto de dentro
- Vínculos entre recursos escolares e desempenho escolar
- Lições de onze países
- Ensino de qualidade para alunos de pré-escola e adultos

Um ensino melhor faz diferença em termos dos resultados de desenvolvimento? Em caso afirmativo, qual a melhor maneira de alcançá-lo, particularmente em países em desenvolvimento? Entender o que determina um ensino de qualidade é um pré-requisito para a formulação de políticas que irão assegurar uma educação de melhor qualidade. Nos últimos vinte anos, foi elaborado um vasto corpo de pesquisas sobre esses temas, com base em diversos modelos e mensurações de avaliação de qualidade.

### Renda mais alta, escolhas mais informadas

O aperfeiçoamento da qualidade da educação contribui para que seja alcançada uma vasta gama de objetivos de desenvolvimento de natureza econômica e social. Nesse particular, as demonstrações são claras. Tomando a pontuação obtida em testes padronizados como a qualidade das capacidades cognitivas, diversos estudos são unânimes em

apontar o impacto de um melhor desempenho acadêmico sobre os rendimentos financeiros no decorrer de toda a vida. Outros estudos enfocaram também a relação entre o capital humano de um país e seu crescimento econômico. Os testes internacionais de desempenho, atualmente, possibilitam a incorporação de mensurações de qualidade das escolas nessas análises. A qualidade da força de trabalho, tal como avaliada com base na pontuação obtida em testes de matemática e ciências, parece ser um fator importante na determinação do crescimento – constatação que traz para o centro das atenções a relação entre uma população educada e a redução da pobreza.

A qualidade da educação tem também profundas conseqüências nas atitudes e nos comportamentos. Um estudo recente sobre seis países africanos com alta incidência de HIV/Aids concluiu que as pessoas aprendiam as técnicas de redução de comportamentos sexuais de risco a partir de uma complexa rede de fontes de informação, tanto formais quanto informais, entre elas o sistema educacional. As capacidades cognitivas necessárias para escolhas mais conscientes estavam estreitamente vinculadas a níveis de escolaridade e de alfabetização, com o uso de preservativos aumentando nitidamente conforme o grau de escolaridade. Os ganhos cognitivos adquiridos com o ensino básico mostraram ser o mais importante dos fatores na proteção de adolescentes e adultos contra a infecção, sublinhando o papel de “vacina social” desempenhado pela educação. A Figura 2.1 mostra que os índices de incidência de HIV/Aids por nível de escolaridade nas áreas rurais de Uganda, em princípio, eram praticamente uniformes, mas, no decorrer do tempo, as pessoas de maior

nível de escolaridade passaram a ter índices de incidência muito menores que as de menor nível. Essas constatações repetem-se em outros países africanos.

## A leitura da pontuação obtida em testes

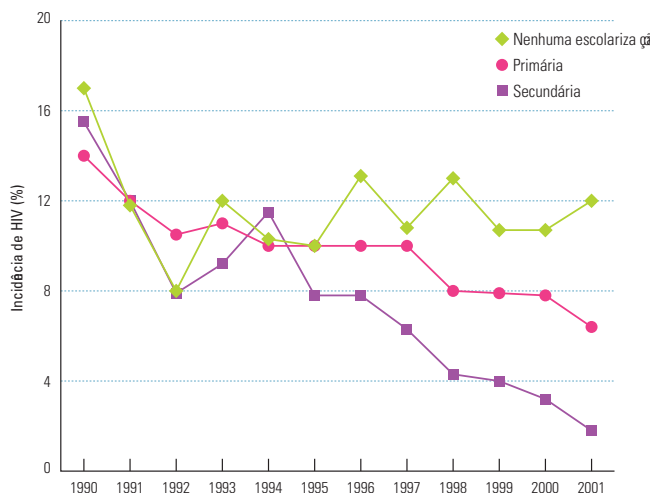
As pontuações obtidas nos testes oferecem medida valiosa de até que ponto o conteúdo curricular vem sendo assimilado e ajuda a perceber o desempenho dos alunos nos principais pontos de egresso do sistema escolar. Elas podem também fornecer uma base para estimar as relações existentes entre qualidade do ensino, crescimento econômico e renda pessoal. No entanto, essas pontuações não podem se constituir no único barômetro da qualidade educacional, uma vez que elas não levam em conta, de forma explícita, os traços psicológicos e comportamentais gerados pela escolarização, e que também são valorizados pela sociedade.

### Os Provões

Os testes internacionais vêm sendo realizados desde a década de 50, quando foi criada a Associação Internacional de Avaliação do Desempenho Educacional (IEA). Essa entidade deu início ao que viria a se tornar um grande conjunto de estudos com o objetivo de comparar o desempenho cognitivo em diversos níveis de escolaridade em vários países e de verificar as causas das diferenças encontradas. No ano 2000, cerca de 50 países participavam dos levantamentos que cobriam a área de matemática e ciências (TIMSS), leitura (PIRLS) e outras disciplinas. Dentre outros estudos internacionais encontra-se o Programa de Avaliação Internacional de Alunos (PISA), criado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1998, hoje abrangendo cinquenta e nove países, a maioria deles industrializados e de renda média; o Consórcio do Sul e Leste Africanos para o Monitoramento da Qualidade Educacional (SACMEQ), que abrange quinze países e o Laboratório Latino-Americano para a Avaliação da Qualidade na Educação (LLECE), abrangendo dezesseis países. Dois outros programas internacionais: o projeto conjunto UNESCO/UNICEF para o Monitoramento dos Resultados do Aprendizado (MLA) e um programa de pesquisas nos países africanos de língua francesa (PASEC), possuem uma boa abrangência em termos de número de países, mas ainda não realizaram um acompanhamento dos resultados do aprendizado ao longo do tempo.

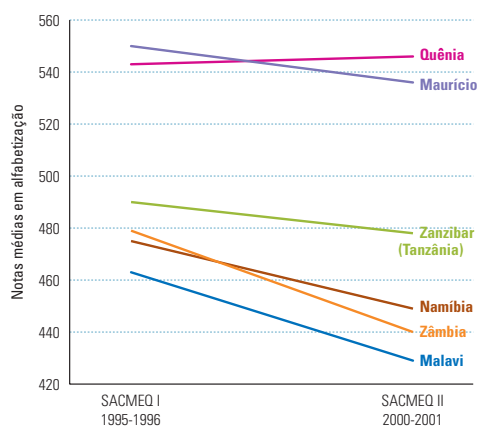
Estudos como os identificados na caixa acima permitem comparações valiosas dos resultados educacionais entre países e ao longo do tempo, embora os estudos propriamente ditos não possam ser comparados entre si, uma vez que empregam parâmetros diferentes. Eles revelam que a qualidade educacional na África vem enfrentando sérias dificuldades, nos últimos anos. Por exemplo, as comparações

**Figura 2.1: Incidência de HIV nas áreas rurais de Uganda (%) por categoria educacional, 1990-2001 (indivíduos entre 18 e 29 anos)**



Notas e fontes: Ver Capítulo 2 da versão integral do Relatório de Monitoramento Global do EPT

**Figura 2.2: Alfabetização alcançada em seis países africanos, 1995-1998 e 2000-2001**



Notas e Fontes : Ver Capítulo 2 da versão integral do Relatório.

### O status socioeconômico está intimamente relacionado ao desempenho em todos os contextos.

dos estudos do SACMEQ de 1995/96 e de 2000/01 mostram um declínio de 4% nas notas para o desempenho em alfabetização, com as disparidades mais significativas ocorrendo em Malavi, Namíbia e Zâmbia (ver Figura 2.2). Embora nenhuma causa específica tenha sido identificada, a renda familiar parece ter decrescido nos três países mais afetados. Em Malavi, onde o número de alunos de escola primária dobrou ao longo de uma década (as mensalidades escolares foram abolidas em 1994), os recursos destinados às escolas sofreram uma redução em termos absolutos, no período decorrido entre os dois estudos do SACMEQ.

Dentre as lições que podem ser extraídas do estudo da seqüência temporal dos testes de desempenho encontra-se, primeiramente, que o status socioeconômico está intimamente relacionado ao desempenho em todos os contextos: na África e na América Latina, verificam-se grandes diferenças entre as áreas urbanas e rurais, sendo que as primeiras são servidas por professores melhor qualificados. Em segundo lugar, que as horas letivas dedicadas a matemática, ciências e linguagem exercem um forte efeito sobre o desempenho. Em terceiro lugar, que em muitos países em desenvolvimento, o gênero do professor tem influência: na África, os alunos de uma professora mulher – particularmente as meninas – alcançam melhor desempenho do que os de professores homens.

Diversos estudos mostram que o impacto do ambiente socioeconômico dos alunos pode ser, em parte, contrabalançado por melhorias no ambiente escolar, por maior engajamento dos professores, pela autonomia da escola e por recursos didáticos (principalmente livros escolares).

### A avaliação da qualidade da escola: o foco nos modelos de pesquisa

O bom senso sugere que quanto maiores forem os recursos despendidos por aluno, melhor será seu desempenho. Em onze países da OCDE, no entanto, as notas em matemática e ciências de modo geral decresceram no quarto de século que terminou em 1995, embora o gasto por aluno, em muitos casos, tenha mais que duplicado. Alguns fatores ajudam a explicar o baixo impacto desse aumento de gastos nos resultados de aprendizagem ao longo daquele período: a renda *per capita* real, em certos casos, cresceu mais rapidamente que o gasto por aluno; os sistemas escolares se expandiram, de modo que um grupo mais heterogêneo de alunos permaneceu matriculado por um ciclo mais longo e, em

Em Kichwa Tembo, no Quênia, alunos da escola primária local dividem entre as diferentes turmas seu único quadro-negro – usado ao ar livre em razão de deficiências no prédio escolar. As matrículas cresceram vertiginosamente, após o governo, em 2003, ter abolido as mensalidades nas escolas primárias.

© THIERRY DUDOIT / L'EXPRESS / EDITINGSERVER.COM



muitos casos, o status e os salários dos professores declinaram com relação aos de outras categorias profissionais.

### Estudos de função produtiva: resultados inconclusivos

Na década de 60, uma pesquisa que marcou época, realizada nos Estados Unidos, concluiu que as escolas desempenhavam um papel de importância capital na reprodução das desigualdades sociais. Foi verificado que o ambiente familiar e os grupos de pares exerciam um impacto muito mais forte nos resultados do que as variações em termos de recursos escolares. Essa constatação levou a um grande número de pesquisas que tinham como objetivo verificar se esses dados eram passíveis de confirmação. Os pesquisadores adotaram a abordagem de “função de produção”, largamente empregada na economia, na tentativa de analisar quais os insumos determinados por políticas – formação, experiência e salários dos professores, instalações escolares, razão aluno/professor – tinham os maiores impactos sobre os resultados escolares. Uma análise geral desses estudos, publicada em 1995 nos Estados Unidos, não encontrou uma relação mensurável de importância significativa entre os recursos aplicados e o desempenho dos alunos. Os resultados são mais conclusivos nos países em desenvolvimento, onde a maioria dos estudos que utilizam esse modelo sugerem que professores com melhor formação profissional e mais experiência, maiores gastos por aluno e instalações escolares de nível aceitável de fato afetam os resultados de aprendizado. Entretanto, a aplicação desse modelo à educação é arriscada. Uma das várias objeções a essa tese é que o comportamento dos alunos não pode ser moldado como matéria-prima em produtos acabados.

### O que acontece nas escolas

A abordagem de “função de produção”, em grande medida, desconsidera as maneiras pelas quais o processo de aprendizagem e ensino – a interação criativa que ocorre em sala de aula – afeta a qualidade da educação. Daí que uma nova escola de pesquisadores interdisciplinares passou a focar o estudo dos fatores que tornam uma escola eficaz.

### A maneira pela qual os professores usam seu tempo exerce um forte impacto sobre os resultados de aprendizagem

Essa pesquisa mostra que as escolas primárias bem sucedidas são caracterizadas por uma forte liderança, por ordem e segurança no ambiente da escola e das salas de aula, por ênfase na aquisição de capacidades básicas, por altas expectativas com relação ao desempenho dos alunos e por frequentes

avaliações dos progressos alcançados. No entanto, mesmo esses estudos explicam apenas uma parcela relativamente pequena das variações nos resultados cognitivos verificados nos países ricos: o ambiente familiar, a experiência de pré-escola e outras diferenças de difícil mensuração permanecem



Aprender é divertido: na Bahia, Brasil, meninas desenharam no quadro-negro o contorno das próprias mãos

como fatores importantes. Mais uma vez, entretanto, os resultados para os países em desenvolvimento são mais nítidos, e os fatores horas letivas em número suficiente, bons livros e materiais didáticos e a qualidade dos professores desempenham um papel mais claro no melhor desempenho dos alunos.

Esse corpo de pesquisas mostra também que a maneira pela qual os professores usam seu tempo exerce um forte impacto sobre os resultados de aprendizagem. Os métodos de ensino mais estruturados produzem os melhores resultados, principalmente para os alunos de escola primária menos capacitados e, de modo geral, nas séries mais adiantadas. Esses métodos exigem que os professores formulem metas claras, sequenciem as tarefas didáticas e abram espaço para perguntas, práticas e testes periódicos. O agrupamento dos alunos de acordo com seu grau de capacidade funciona bem para o aprendizado de habilidades específicas, em especial em leitura e matemática. Nem todos os praticantes do ensino aceitam esse enfoque, defendendo um método “construtivista” que dá maior ênfase ao aprendizado autodirigido através da descoberta. A chave reside em determinar que medida de estrutura é necessária tendo em vista a capacidade dos alunos e os objetivos curriculares

### Estudos experimentais: em defesa de maiores recursos

Os pesquisadores vêm realizando experimentos randomizados a fim de medir o impacto de uma intervenção política específica nos resultados de aprendizado num dado contexto, permitindo a comparação com um grupo de controle. Embora os resultados não forneçam ainda razões suficientes para um aumento de escala, alguns desses estudos demonstram a existência de fortes vínculos entre os recursos da escola e o desempenho.

## A condução dos sistemas em direção a padrões mais elevados: Pontos a serem destacados nas políticas de onze países

Grupo de Países	Fatos principais	Pontos fortes
<b>Ambiciosos</b>		
Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Baixa renda</li> <li>■ Progressos notáveis no acesso ao ensino primário: ILM * = 86,6% em 2001 (71,2 em 1990)</li> <li>■ Paridade entre os gêneros alcançada no ensino primário</li> <li>■ As avaliações de resultados de aprendizado apontam para um baixo domínio das habilidades básicas</li> <li>■ 2,2% do PIB gastos em educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2 milhões de crianças em escolas do setor não-público (contra 19 milhões no sistema formal) <ul style="list-style-type: none"> <li>— Comissão para o Progresso Rural de Bangladesh – escolas significativamente melhores em termos de capacitação para a vida e escrita, em comparação às escolas comuns, resultados semelhantes em leitura e alfabetização e maior índice de transição para a escola secundária.</li> </ul> </li> <li>■ O governo continua fortemente comprometido com a reforma educacional. Os maiores desafios: grande absenteísmo de professores e baixo número de horas letivas.</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda média inferior</li> <li>■ ILM = 96,5% em 2001 (85,6% em 1990)</li> <li>■ 4,2% do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Grandes esforços políticos no Plano do EPT para 1993-2003, de reduzir as desigualdades regionais e sociais através de grandes projetos: <ul style="list-style-type: none"> <li>— FUNDEF – Fundo para a redução das desigualdades regionais no financiamento das escolas primárias</li> <li>— FUNDESCOLA – Para aumentar a frequência à escola e combater o abandono dos estudos</li> <li>— Bolsa Escola – programa de bolsas para famílias pobres</li> <li>— Proformação – para treinar professores não-licenciados através de treinamento a distância.</li> <li>— Aprendizado Acelerado – para dar aos que ingressam tardiamente a oportunidade de avançar mais depressa.</li> <li>— Programa Nacional de Livros Didáticos</li> </ul> </li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda média superior</li> <li>■ ILM = 88,8% em 2001 (87,7% em 1990)</li> <li>■ Paridade entre os gêneros alcançada no ensino primário e secundário</li> <li>■ 4% do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Duplicou os gastos com educação em uma década</li> <li>■ Melhora dos resultados devida aos esforços de concentração nos 10% das escolas de pior desempenho</li> <li>■ Estilos mais participativos de ensino e aprendizado</li> <li>■ Vem sendo aplicado um aumento do número de horas letivas de 990 para 1.200</li> <li>■ TCI ** como chave para a modernização da educação</li> </ul>
Egito	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda média inferior</li> <li>■ ILM + 90,3% em 2001 (84% em 1990)</li> <li>■ A forte expansão torna acessíveis o ensino primário universal e a paridade entre os gêneros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Redução da repetência e da evasão escolar, a partir de inícios de 1990</li> <li>■ Forte ênfase na educação para a primeira infância</li> <li>■ Fins da década de 90: aumento dos salários dos professores, turmas menores, treinamento em serviço “agressivo” e melhores sistemas de apoio</li> <li>■ Plano Quinquenal 2002-2007, enfatizando “excelência para todos”</li> <li>■ Administração descentralizada e informatizada, parte de um sistema de enfoque empresarial à avaliação do desempenho das escolas</li> </ul>
Senegal	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Baixa renda</li> <li>■ Expansão do acesso: ILM = 58% em 2001 (47% em 1990)</li> <li>■ IPG *** = 0,91</li> <li>■ Repetência relativamente alta nas séries mais avançadas</li> <li>■ 3,2% do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Método Faire-faire (fazer-fazer)</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Divisão de deveres e responsabilidades com atores locais. Enfoque com relação ao programa de alfabetização: mais de 1 milhão de adultos e matrícula de 0,5 milhão de meninos e meninas antes fora da escola</li> </ul> </li> <li>■ <i>Colegiado de Diretores</i> na educação formal: grupos regionais de diretores de escolas incentivam o aprendizado mútuo.</li> </ul>

Em fins da década de 80, o Projeto do Desempenho das Razões Professor-Aluno (STAR), realizado no Tennessee, Estados Unidos, estudou um grupo de 12.000 alunos, do jardim-de-infância até a 3ª série, ao longo de um período de quatro anos, a fim de examinar o impacto do tamanho da turma no desempenho dos alunos. Os resultados mostraram que a redução do tamanho das turmas tinha impacto positivo, principalmente para crianças provenientes de ambientes sociais carentes. No Quênia, melhores insumos escolares (merenda, uniformes, livros didáticos) melhoraram a aprendizagem, mesmo nos casos em que houve aumento no tamanho das. Nas Filipinas, um experimento conduzido em

trinta escolas concluiu que o fornecimento de materiais pedagógicos reduziu significativamente os casos de evasão escolar. Na Índia, crianças moradoras em cortiços urbanos que se encontravam atrasadas na escola primária e que receberam reforço escolar oferecido por um programa gerido por uma ONG mostraram ganhos de aprendizado.

Esses experimentos reforçam os argumentos a favor de turmas menores, mais livros didáticos, treinamento em serviço para os professores e estratégias de ensino centradas nas necessidades dos alunos, particularmente nos países mais pobres e nos grupos menos capacitados

Grupo de Países	Fatos principais	Pontos fortes
<b>Ambiciosos</b>		
África do Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda média inferior</li> <li>■ ILM estagnado em pouco menos de 90%</li> <li>■ GPI = 0,96</li> <li>■ 5,5% do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Medidas para reduzir a desigualdade e aumentar a qualidade desde a abolição do apartheid em 1994</li> <li>■ Nove anos de escolarização obrigatória, equalização das despesas com educação para todos os grupos raciais</li> <li>■ Introdução dos grupos de direção escolar</li> <li>■ Designação dos melhores professores para as escolas de piores resultados</li> <li>■ Adoção de novo currículo em 1997</li> <li>■ Atenção especial à criação de auto-estima na profissão docente</li> </ul>
Sri Lanka	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda média inferior</li> <li>■ A universalização do ensino primário foi atingida</li> <li>■ 1,3 do PIB gasto em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nítida diminuição da repetência e da evasão escolar na década de 90</li> <li>■ Enfoque amplo sobre a reforma (a partir de 1998), com a participação da sociedade civil</li> <li>■ Foco nos professores e na capacidade interna de acompanhamento e avaliação</li> </ul>
<b>Alto Desempenho</b>		
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda alta</li> <li>■ Êxito na universalização da educação primária e na equidade de gênero</li> <li>■ 5,5% do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alto desempenho de crianças imigrantes, diversidade cultural como peça-chave da construção da nação</li> <li>■ Alto respeito pela classe dos professores, exames vestibulares difíceis para as instituições superiores de pedagogia</li> <li>■ Amplo treinamento em serviço</li> <li>■ Forte sistema de apoio nos níveis distrital e escolar</li> <li>■ Acompanhamento rigoroso das escolas, distritos e províncias a fim de detectar desigualdades</li> </ul>
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda média inferior</li> <li>■ ILM = 95,7%</li> <li>■ IPG = 0,99</li> <li>■ 8,7% do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A educação como pedra angular da Revolução Cubana</li> <li>■ Investimentos constantes</li> <li>■ Professores altamente valorizados</li> <li>■ Incentivos para recompensar a excelência de alunos, professores e escolas</li> <li>■ Princípios de competição, solidariedade e colaboração para incentivar o aperfeiçoamento</li> <li>■ Mecanismos de compartilhamento de experiências para o aprendizado e o desenvolvimento de currículos em conjunto</li> </ul>
Finlândia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda alta</li> <li>■ Êxito na universalização da educação primária e na equidade de gênero</li> <li>■ 6,4% do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Investimentos constantes em desenvolvimento humano visando recuperar-se da crise econômica da década de 90</li> <li>■ Professores altamente qualificados</li> <li>■ Pedagogias abrangentes</li> <li>■ Importância cultural conferida tanto ao aprendizado quanto ao lazer</li> </ul>
República da Coreia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda alta</li> <li>■ Êxito na universalização da educação primária e na equidade de gênero nesse nível e na educação secundária</li> <li>■ 3,6 % do PIB gastos em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Visão da educação como vital para a expansão econômica</li> <li>■ Forte foco na qual, desde a década de 90</li> <li>■ Expansão do ensino a distância e da educação de adultos para aliviar as pressões sobre o sistema escolar</li> <li>■ Treinamento mais longo, melhores incentivos</li> <li>■ Rede de institutos de pesquisa, financiados com o imposto para a educação</li> </ul> <p>* ILM – Índice Líquido de Matrículas  ** TCI – Tecnologia da Informação e Comunicação  *** IPG – Índice de Paridade de Gêneros</p>

## A dimensão social

O ensino e o aprendizado têm lugar num contexto social e político. Cada vez mais, as falhas organizacionais das escolas são apontadas como uma das grandes causas dos baixos resultados de aprendizagem, principalmente nas escolas públicas dos países em desenvolvimento. Alguns analistas defendem mudanças radicais na estrutura dos incentivos aos professores como meio de fortalecer os resultados de aprendizado. No entanto, os dados disponíveis sugerem uma fraca relação entre remuneração por mérito e eficácia dos professores. O contexto social da escola, por outro lado, é a dimensão de importância crítica. Estudos na área da sociologia

da educação sugerem que os alunos cujo ambiente familiar e grupos de pares têm ideais semelhantes aos promovidos pela escola tendem a demonstrar maiores esforços para aprender e a alcançar níveis mais altos de capacidades cognitivas que outros, que podem tentar escapar às contradições entre seus próprios ideais e os ideais da escola através de rebeldia, ou seja, reduzindo seu esforço para aprender. Uma maneira importante de as escolas melhorarem os resultados de aprendizado é reduzir a distância entre seus próprios ideais e os de seus alunos. A necessidade de a política educacional ser

1. Escritório Regional da UNESCO para a Educação na América Latina e no Caribe.

construída em torno de um objetivo social explícito coloca desafios à qualidade do ensino que não podem ser tratados unicamente por meio técnicos.

## Lições de onze países

Com essas conclusões em mente, estudos de casos de onze países permitem perceber como tanto os países ricos como os pobres vêm lidando com a questão da qualidade. Quatro desses onze países – Canadá, Cuba, Finlândia e República da Coreia – alcançaram altos padrões de qualidade educacional medida por testes internacionais. Nos testes do PISA, a República da Coreia obteve o primeiro lugar em ciências e o terceiro em matemática, o Canadá obteve o segundo lugar em leitura, e a Finlândia alcançou as notas globais mais altas, ao passo que, em Cuba, o desempenho médio dos alunos foi superior ao verificado em 2002 pela OREALC /UNESCO. Sete outros países podem ser descritos como ambiciosos com relação a seu forte compromisso com a EPT, refletida na rápida expansão do ensino primário e nos progressos realizados em direção à paridade entre os gêneros, e todos eles vêm fazendo sérios esforços no sentido de atingir maior equilíbrio entre quantidade e qualidade. Embora o impacto sobre os resultados de aprendizado seja modesto, diversas políticas e estratégias merecem destaque em ambas as categorias, como mostra a tabela anterior.

Diversas características comuns podem ser detectadas nos quatro países de alto desempenho. Todos eles conferem grande valor à profissão docente e fornecem-lhe apoio através de investimentos e treinamento. As políticas têm continuidade ao longo do tempo, bem como uma forte e clara visão dos objetivos educacionais. Os sete países ambiciosos alcançaram progressos genuínos em termos de ampliação do acesso, e iniciativas políticas recentes visam também a melhorar os resultados cognitivos. Embora não haja receitas universais, uma robusta visão de longo prazo da educação, uma forte liderança governamental e um corpo docente motivado e bem apoiado são condições para o sucesso das reformas qualitativas. Para os países ambiciosos, a motivação dos professores e o apoio dado a eles são áreas que ainda apresentam problemas.

## Além da escola: educação para a primeira infância e para adultos

Grande parte das informações provenientes dos países mencionados se referem ao sistema escolar. Uma ênfase muito menor é colocada nos aspectos qualitativos das duas outras metas do EPT: os cuidados e a educação para a



Uma primeira e marcante experiência de aprendizado: crianças de pré-escola em Washington, DC

© Kevin Lamarque / REUTERS

primeira infância (CEPI), a alfabetização e a capacitação para a vida. O que pode ser dito sobre a qualidade desses programas, e como eles podem ser melhorados a custos acessíveis? Embora os programas de CEPI sejam difíceis de comparar, as pesquisas indicam que o nível educacional dos professores, as atividades em pequenos grupos e a disponibilidade de equipamentos e materiais desempenham papéis positivos. Maiores cuidados com crianças em idade pré-escolar estão associados a um melhor desenvolvimento cognitivo e social. Embora a maioria das histórias de sucesso venha de países de renda alta e média, a Índia e o Nepal são exceções, com programas de baixo custo que mostram um impacto positivo relativamente forte nas crianças e em suas famílias. Nos países em que atingir a universalização do ensino primário consiste no maior desafio, essas medidas de baixo custo representam uma opção interessante.

Nos últimos quarenta anos, os programas de alfabetização evoluíram de um enfoque “tamanho único” na direção inicial da idéia de “alfabetização funcional”, promovida pela UNESCO na década de 60, que defende programas especificamente formulados para determinados grupos ocupacionais. Enfoques que surgiram a partir de então tomaram esse modelo como base, ao incluir conteúdos tratando de saúde, meio ambiente, nutrição, higiene e cuidados médicos. A habilidade do instrutor, sua capacidade de se relacionar com seus alunos e seu conhecimento da matéria são fatores que levam a bons resultados. Em muitas culturas, a educação de adultos funciona melhor quando o instrutor e os alunos são do mesmo sexo. Treinamentos breves repetidos, ensino na língua materna, avaliações regulares e certificados são os aspectos comuns dos programas de qualidade. Os indícios apontam que até 80% das pessoas que se matriculam em programas de alfabetização bem geridos completam os cursos. Cerca de 400 horas de aprendizagem estruturada pode levar um adulto analfabeto e sem nenhuma escolarização a um nível básico de domínio. ■

**Maiores cuidados com crianças em idade pré-escolar estão associados a um melhor desenvolvimento cognitivo e social.**





Fortes dinâmicas: após superar múltiplas barreiras sociais, Lalita, uma mulher de uma das castas mais baixas da Índia, mostra ter prazer em ensinar matemática para meninas de sua aldeia de Koprak.

## Capítulo 3

# A avaliação dos progressos rumo aos objetivos do EPT

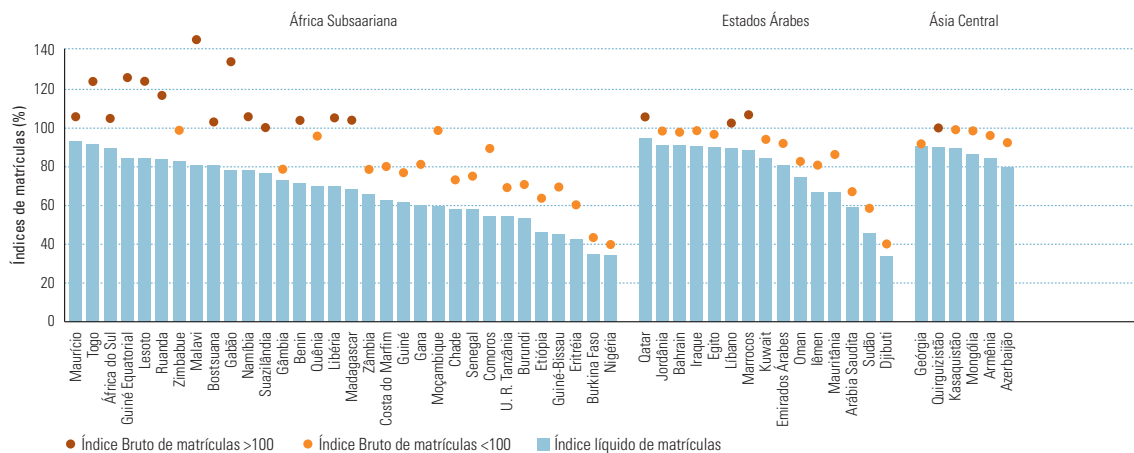
A avaliação das múltiplas dimensões da qualidade continua prejudicada pela falta de indicadores padronizados. Embora cifras não bastem para refletir adequadamente a complexidade do processo de aprendizagem, a maioria dos indicadores de avaliação da qualidade atualmente existentes são quantitativos. Esses indicadores permitem traçar um quadro da qualidade, mas esse quadro é incompleto. O presente capítulo apresenta um relato dos progressos alcançados em direção às seis metas da EPT, com foco na qualidade, tal como expressa em uma série de fatores relacionados à escola e nos resultados de aprendizado, tais como gastos governamentais em educação, razões aluno/professor, qualificação dos professores, tempo de permanência dos alunos na escola e notas obtidas nos testes. O progresso global rumo às metas de Dacar é sintetizado no Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos (IDE), introduzido no Relatório de Monitoramento Global do EPT de 2003.

- Persistência da disparidade entre os gêneros
- Os cinco aspectos das disparidades de expectativa de vida escolar entre países ricos e pobres
- Professores: a crise da qualificação
- Os baixos resultados de aprendizagem são generalizados
- O Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos

### Universalização do ensino primário: fortes disparidades

A expansão da escolaridade vem-se traduzindo numa lenta redução do número de crianças fora da escola na faixa etária do ensino primário, que passou de 106 milhões em 1998 para 103,5 milhões em 2001. O ritmo dessa redução é insuficiente para permitir que seja atingida a universalização do ensino primário (UEP) até o ano de 2015. As meninas representam 57% desse total (mais de 60% nos Estados Árabes e no Sul e Oeste Asiáticos), contra 59,5% em 1998.

**Figure 3.1: ILM e IBM no ensino primário para países com ILM inferior a 95%, 2001**



Fonte e Notas: Ver Capítulo 3 da versão integral do Relatório EPT.

O índice líquido de matrículas (ILM) é praticamente um indicador da qualidade da escola, uma vez que ele consegue captar em que medida estão matriculadas as crianças pertencentes à faixa etária oficial para um nível de ensino específico (por exemplo, ensino primário). Os ILMs não levam em conta as crianças matriculadas, mas que estão fora da faixa etária oficial devido à matrícula precoce, matrícula tardia ou repetência.

As disparidades regionais são acentuadas. Em muitos países da África Subsaariana, em muitos Estados Árabes e no Paquistão, os ILMs são inferiores a 70%. Os sistemas educacionais da Europa Central e Oriental também se destacam, com diversos ILMs abaixo de 70% e 90%. A participação das meninas no ensino primário permanece substancialmente inferior à dos meninos em 71 dos 175 países. Com apenas três exceções, todos os países com um índice de paridade de gêneros inferior a 0,90 estão na África Subsaariana (principalmente na África Ocidental), nos Estados Árabes e no Sul e Oeste Asiáticos.

Custos e distância entre a casa e a escola muitas vezes são a causa de matrículas tardias. Na África Subsaariana, de 20 a 40% dos alunos da 1ª série estão atrasados em 2 anos ou mais em relação à idade oficial. Além do mais, os sistemas escolares muitas vezes são pressionados ao limite, especialmente em países onde os índices brutos de matrículas (IBM) são inferiores a 100%. Mais de quarenta

países apresentam a combinação de IBMs abaixo de 100% e ILMs abaixo de 90%, demonstrando a necessidade de aumentar a capacidade do sistema escolar (ver figura 3.1).

O término do ensino primário permanece como a questão principal. Em muitos países de baixa renda, as crianças são levadas a abandonar a escola em razão dos custos financeiros, do ambiente inamistoso nas salas de aula ou da necessidade de suplementar a renda da família. Embora, em muitos países, os índices de permanência até a 5ª série tenham aumentado no decorrer da década de 90 (e, em muitos casos, crescido em mais de 10 pontos percentuais entre 1998 e 2001), eles não chegaram a atingir 75% em trinta dos noventa e um países para os quais há disponibilidade de dados, e ficaram abaixo de 66% em metade dos países da África Subsaariana (ver figura 3.2). Em muitos outros países, reduções substanciais demonstram a deterioração da qualidade da educação.

**Em muitos países de baixa renda, as crianças são levadas a abandonar a escola em razão dos custos financeiros, do ambiente inamistoso nas salas de aula ou da necessidade de suplementar a renda da família.**

## Ensino secundário e terciário: uma pirâmide que se estreita

Embora a maioria dos países (144) tenha assumido compromissos para com algum nível de ensino secundário obrigatório, os alunos que concluem a escola primária freqüentemente não fazem a transição para esse nível mais avançado, principalmente em boa parte dos países em desenvolvimento. Em 2001, o IBM médio para o ensino

2. Razão entre o valor mulheres-homens ou homens-mulheres para um determinado indicador. Um IPG entre 0,97 e 1,03 aponta para a paridade entre os sexos.

3. O IBM mede a capacidade geral do sistema escolar em termos puramente quantitativos, consistindo na razão entre o número de crianças matriculadas num dado nível (por exemplo, escola primária), independente de idade, e a faixa etária correspondente àquele nível (por exemplo, de 6 a 12 anos).

Figure 3.1 (continued)

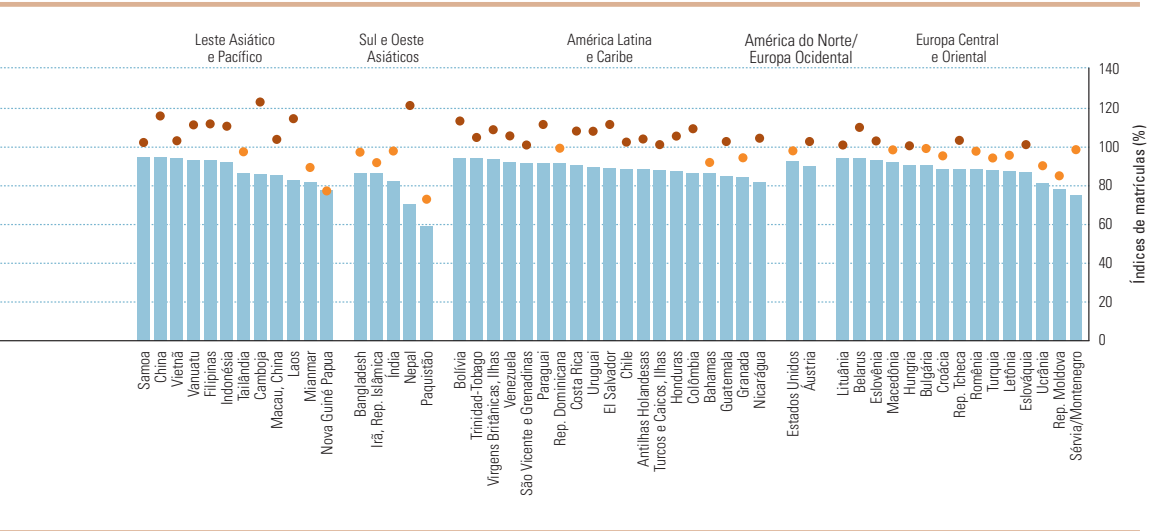
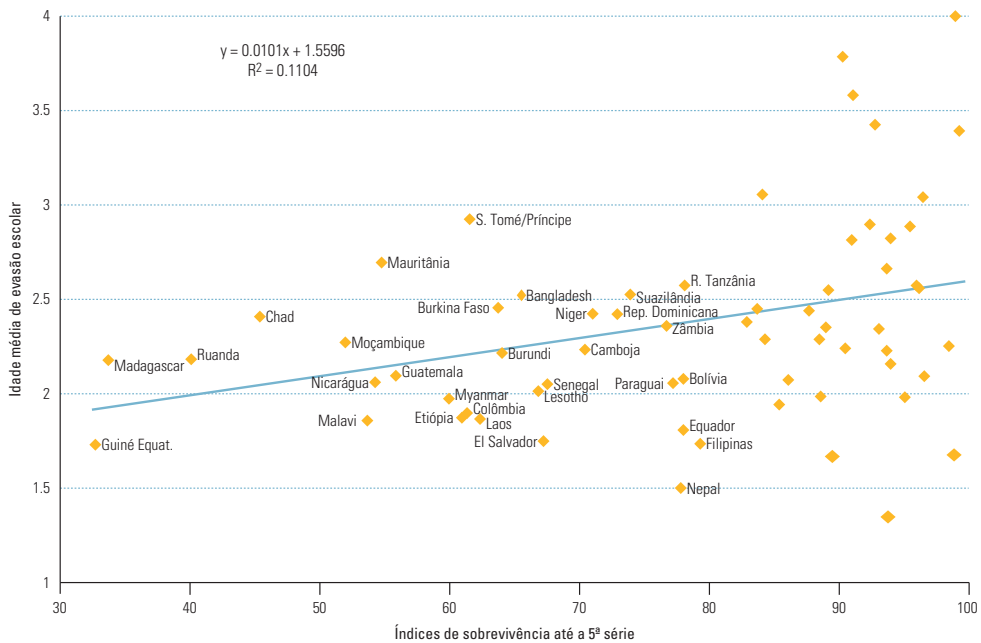


Figura 3.2: Índices de sobrevivência até a 5ª série e número médio de séries alcançadas na evasão da escola primária, 2001



São mostrados apenas os países com índices de sobrevivência inferiores a 80%  
Fonte e notas: Ver Capítulo 3 da versão integral do Relatório EPT.

secundário nos países em desenvolvimento foi de 57%, apenas cerca da metade do verificado para os países desenvolvidos. Essa disparidade é ainda mais pronunciada no nível terciário,

com um IBM bruto de 55% nos países desenvolvidos e de 11% nos países em desenvolvimento. Entre 1998 e 2001, os IBMs cresceram em mais de dois pontos percentuais em oitenta dos

131 países para os quais há disponibilidade de dados para o ensino secundário e em cinquenta e seis dos noventa e cinco países, para o ensino terciário. A disparidade de gêneros se acentua no decorrer desse ciclo: entre os oitenta e três países em desenvolvimento para os quais há dados referentes aos três níveis, cerca da metade alcançou paridade de gêneros no ensino primário, mas menos de um quinto deles alcançou essa paridade no ensino secundário e apenas quatro no ensino superior.

### **Expectativa de vida escolar: os cinco aspectos da disparidade entre países ricos e pobres**

Somando-se as matrículas por idade nos três níveis do ensino, quantos anos de escolarização os indivíduos podem esperar vir a receber? É preciso cautela, pois a medida de expectativa de vida escolar inclui repetências, que podem acrescentar um ano ao ciclo de escolaridade. Durante a década de 90, as crianças do mundo ganharam um ano de expectativa de vida escolar, que chegou a 9,2 anos de ensino primário e secundário, e 1,1 ano de educação pós-secundária, totalizando 10,3 anos. Uma criança da África Subsaariana pode esperar receber, em média, de cinco a seis anos de ensino primário e secundário a menos que uma criança da Europa Ocidental ou das Américas.

Carências educacionais graves persistem também no Sul e no Oeste Asiáticos e em alguns Estados Árabes, que ainda estão longe de atingir a UEP. A diferença entre os países com as maiores e as menores expectativas de vida escolar chega a cinco vezes. Dirigir esforços aos grupos específicos que ainda não têm acesso ao ensino primário e, ao mesmo tempo, ampliar o ensino secundário é uma tarefa cada vez mais urgente em muitos países em desenvolvimento da América Latina e do Caribe, do Leste Asiático e do Pacífico.

### **Professores: uma carreira sob tensão**

Os professores, como este relatório vem repetidamente ressaltando, constituem as influências mais fortes sobre o aprendizado. Os dados disponíveis sugerem que grandes parcelas dos professores de escola primária carecem de qualificações acadêmicas suficientes, de treinamento e de domínio dos conteúdos por eles lecionados, principalmente nos países em desenvolvimento. Os padrões nacionais para a qualificação de professores de escola primária variavam de doze a dezessete anos de escolaridade em vinte e seis países da África Subsaariana pesquisados em 2001. Em alguns desses países, menos de 10% do corpo docente chegavam a

atender sequer os padrões mínimos de escolaridade secundária inferior, e muitos países não chegavam a preencher os requisitos de escolaridade secundária superior. No que se refere ao domínio dos professores sobre o currículo a ser lecionado, um estudo recente de sete países do Sul da África verificou que alguns professores de matemática para a escola primária possuíam apenas conhecimentos rudimentares de aritmética e, muitas vezes, obtinham notas menores que as de seus alunos em testes idênticos.

A percentagem dos novos professores de escola primária que atendem aos padrões nacionais vem decrescendo em diversos países da África Subsaariana. Por exemplo, em Gâmbia, apenas 30% dos professores em seu primeiro ano de experiência atendiam aos padrões. Esse percentual era ainda menor em Botswana (10%), em Lesoto (11%) e no Chade (19%), onde o requisito mínimo era escolaridade secundária superior, e no Togo (2%), Guiné-Bissau (15%) e Camarões (15%) onde esse padrão era a escolaridade secundária inferior. Essa tendência talvez se deva à prática cada vez mais freqüente de recrutar professores sem as qualificações necessárias, a fim de atender às pressões causadas pelos níveis crescentes de matrículas. Além do mais, a distribuição dos professores pelas regiões dos países é desigual, as áreas menos favorecidas sistematicamente recebendo os professores de menor formação. Essa situação se agrava em países que atravessam situações difíceis, como os envolvidos ou recém-saídos de conflitos.

Embora a coleta de dados não seja sistemática, levantamentos randômicos realizados em muitos países confirmam que o absentismo entre os professores continua sendo um problema. A necessidade de ter um segundo emprego, padrões profissionais muito frouxos e falta de apoio por parte das autoridades educacionais são as causas mais comuns.

A pandemia de HIV/Aids vem debilitando gravemente a oferta de ensino de boa qualidade e contribuindo para o absentismo e o desfalcaimento do quadro de professores. Em Zâmbia, foi estimado que 815 professores de escola primária morreram de Aids em 2001, correspondendo a 45% dos professores treinados naquele ano. O Ministério da Saúde do Quênia declarou que a epidemia de HIV/Aids prejudicou a eficácia do setor educacional ao longo de toda a última década, ao aumentar o índice de mortes de professores e desfalcar o corpo docente. Com a disseminação da epidemia em muitos países (principalmente do Leste Europeu e da Ásia), corre-se o risco de o HIV/Aids vir a prejudicar ainda mais profundamente os sistemas educacionais.

O número de alunos por professor é um sinalizador de qualidade usado com muita freqüência. Embora seu efeito sobre o aprendizado permaneça em debate, as turmas muito grandes encontradas nas escolas primárias de muitos países em desenvolvimento (por exemplo, um professor para 60

alunos) não propiciam boa aprendizagem. Nos países com as razões aluno/professor mais altas, menos de um terço dos alunos que entram na 1ª série chegam à 5ª série. As razões aluno/professor vêm aumentando ao longo da última década em países onde os índices líquidos de matrículas se ampliaram, particularmente na África Subsaariana e no Sul e Leste Asiáticos. O número de professores continua, portanto, sendo um problema, exatamente nos países que mais necessitam de uma expansão substancial do grau de cobertura de seus sistemas de escolas primárias. Caso as exigências para a admissão de professores venham a ser tornadas ainda mais frouxas, ou a carga de trabalho dos professores venha a aumentar, a qualidade estará em risco.

### Financiamento: qual o grau de comprometimento dos governos?

Os gastos governamentais com educação são um bom indicador do compromisso para com a qualidade, apesar da escassez de dados detalhados sobre insumos específicos, tais como prédios e equipamentos escolares e materiais didáticos. Os resultados do Programa de Avaliação Internacional de Alunos (PISA) mostram que os alunos dos países que investem maiores recursos na educação tendem a atingir melhores níveis de alfabetização. Essa relação é particularmente clara nos poucos países em desenvolvimento participantes do estudo: países da Europa Central e Oriental e países da Europa Ocidental onde os gastos com educação são relativamente baixos. Outros resultados do PISA sugerem que os recursos

podem ter um forte impacto sobre os resultados quando o nível inicial de gastos é baixo, mas que esse impacto tende a se atenuar à medida que os gastos aumentam.

Os gastos públicos com educação representam um percentual mais alto do PIB nos países ricos que já atingiram as metas do EPT (média regional: 5,2% na América do Norte e na Europa Ocidental) do que nos países mais

pobres. Estes últimos precisam expandir drasticamente os seus sistemas escolares já carentes de recursos, cuja cobertura é insuficiente (médias regionais: 3,3% da África Subsaariana e 3,9% no Leste Asiático e no Pacífico; dado não disponível para o Sul e Oeste Asiáticos e para os Estados Árabes).

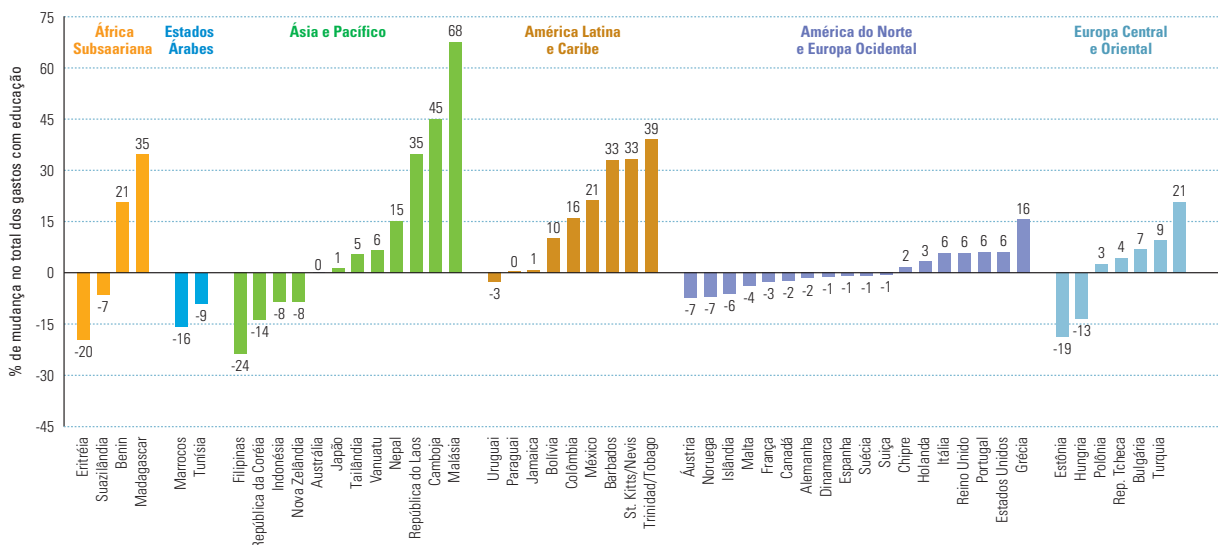
A Figura 3.3 mostra as mudanças nos gastos reais para o número relativamente pequeno de países que contam com dados tanto para 1998 quanto para 2001.

Nos países desenvolvidos, os gastos se mantiveram relativamente estáveis ao longo do período, enquanto um bom número de países em desenvolvimento apresentou aumento



Pais alfabetizados têm maiores probabilidades de vir a educar seus filhos: um pai aprendendo a ler e escrever na Guiné.

Figura 3.3. Mudanças no total dos gastos em termos reais, em países selecionados, 1998-2001



Fontes e notas: ver Capítulo 3 da versão integral do Relatório do EPT.

considerável nos gastos, principalmente no Leste Asiático e Pacífico e na América Latina e Caribe. Uns poucos países grandes, contudo, reduziram significativamente esses gastos, entre eles as Filipinas (em 24%) e a Indonésia (em 8%).

Os debates continuam acalorados com relação aos níveis corretos do custo dos salários dos professores, que, de longe, representam a maior despesa, principalmente nos países em desenvolvimento, muitas vezes deixando uma fração mínima

das verbas (que, em muitos casos, mal chega a 1%) para livros didáticos e outros materiais de ensino. A necessidade de economizar recursos para outros insumos tem que ser equilibrada com a necessidade de pagar suficientemente bem aos professores, a fim de atrair e manter pessoal qualificado.

As parcerias públicas/privadas vêm também sendo adotadas com

freqüência cada vez maior, como meio de contrabalançar a incerteza e a insuficiência dos gastos públicos. Essas parcerias dão margem a controvérsias, levantando questões de qualidade e equidade: as comunidades diferem em sua capacidade de atrair gastos públicos e levantar fundos privados.

**A necessidade de economizar recursos para outros insumos tem que ser equilibrada com a necessidade de pagar suficientemente bem aos professores, a fim de atrair e manter pessoal qualificado.**

## Quanto os alunos estão aprendendo?

Dados provenientes de avaliações nacionais e internacionais sugerem que, em um número demasiadamente grande de países, as crianças não estão aprendendo a dominar habilidades básicas. O baixo desempenho é generalizado. Os países mais gravemente afetados tendem a ser aqueles onde os sistemas escolares são fracos em termos de matrículas e de dotação de recursos, como ilustram os seguintes exemplos:

**América Latina.** Avaliações nacionais realizadas em quatro países latino-americanos mostram baixos níveis de desempenho para uma grande parcela dos alunos cursando os anos finais da escola primária. Na Nicarágua (2002), 70% dos alunos atingiram apenas o "nível básico" em linguagem, e o mesmo ocorreu com mais de 80% deles, em matemática. No Uruguai (1999), o desempenho em linguagem de 40% dos alunos de 6ª série foi considerado "insatisfatório", ou "altamente insatisfatório". Em El Salvador (1999), 40% dos alunos de 6ª série atingiram apenas o nível "básico" em linguagem, matemática, ciências e estudos sociais. Em Honduras (2002), o desempenho em linguagem

e matemática foi "baixo" para 90% da totalidade dos alunos de 6ª série.

**África.** Um estudo realizado pelo Consórcio do Sul da África para o Acompanhamento da Qualidade da Educação (1995-98) mediu a alfabetização em termos de leitura dos alunos de escola primária, comparando-a com os padrões estabelecidos por especialistas nacionais em leitura e por professores de 6ª série. Em quatro entre sete países, menos da metade desses alunos de 6ª série alcançaram a competência mínima em leitura. Baixos resultados são também evidentes no estudo do PASEC (1996-2001), conduzido em seis países africanos de língua francesa: de 14% a 43% dos alunos de 5ª série tiveram baixos resultados ou em francês ou em matemática. No Senegal, por exemplo, mais de 40% dos alunos tiveram dificuldade para ordenar números com dois pontos decimais.

Segundo o Estudo Internacional sobre o Progresso na Alfabetização em Leitura (PIRLS,2001), um grande número de alunos de 4ª série, em muitos países, possuem uma capacidade limitada de leitura. Em países de renda média, incluindo a Argentina, Belize, Colômbia, a República Islâmica do Irã e Marrocos, mais da metade dos alunos não conseguiram atingir o quarto inferior (o marco internacionalmente aceito). Num estudo do PISA abrangendo quarenta e três países, 18% dos alunos de 15 anos dos países da OCDE (de renda alta, na sua maioria), tiveram desempenho correspondente ao mais baixo dos cinco níveis de alfabetização em leitura. O percentual correspondente para os países de renda média e baixa foi de 40%.

Os alunos de áreas rurais e de ambientes familiares socioeconomicamente carentes são particularmente vulneráveis. A relação entre desempenho e situação socioeconômica, geralmente medida pelo nível de escolaridade dos pais, é informativa. Um estudo realizado em doze países pelo Laboratório Latino-Americano de Qualidade Educacional

Hora do lanche e do dever de casa em Wuxi, China



(LLECE), por exemplo, mostrou que Cuba tem o mais alto nível de desempenho dos alunos e as menores variações nos níveis de escolaridade dos pais. Os alunos de países de renda média apresentam desempenho inferior à média para a OCDE, correspondendo à sua situação socioeconômica, e em muitos países grandes (Indonésia, por exemplo), até mesmo os alunos com os ambientes familiares mais favoráveis têm desempenho inferior aos dos alunos da OCDE com os ambientes familiares menos favoráveis – sugerindo o mau desempenho do próprio sistema escolar

### Assegurar a qualidade e expandir o acesso

Seria possível estabelecer uma relação entre os ILMs e as notas obtidas nos testes? Ao que tudo indica, não tem que haver uma escolha entre um e outro. A grande pergunta é como os países que apresentam tanto altas quantidades quanto qualidade alcançaram essa situação. As regiões onde o acesso ao ensino primário ainda está restrito a uma fração da população – a África Subsaariana, o Sul e o Oeste da Ásia e alguns Estados Árabes – necessitam de políticas holísticas para reconstruir seus sistemas escolares, enquanto outros países podem se concentrar em aspectos específicos das políticas educacionais, em especial nos bons resultados e no acesso para grupos em situação de desvantagem.

### Ampliar as oportunidades: cuidados e educação para a primeira infância

Desde 1998, os progressos em direção a um acesso mais amplo aos programas pré-primários vêm sendo lentos. A maioria dos países da África Subsaariana, da Ásia Central e do Sul, da Ásia Ocidental e muitos dos Estados Árabes apresentam baixas matrículas nesse nível e, em alguns países pobres altamente endividados, a participação declinou entre 1998 e 2001. Em média, uma criança da África pode esperar apenas 0,3 ano de escolarização pré-primária, comparado com 1,6 anos na América Latina e Caribe e 2,2 anos na América do Norte e Europa Ocidental. Embora a disparidade entre os gêneros seja menos presente nos cuidados e na educação para a primeira infância (CEPI), o hiato entre a participação de meninas e meninos ainda é grande em alguns países, incluindo Marrocos e Paquistão, onde o IPG para as meninas corresponde a três quartos ou menos do IPG para os meninos. As crianças provenientes dos ambientes mais pobres são as que mais se beneficiam com a oferta de CEPI em termos de cuidados, saúde e educação e, no entanto, os dados demonstram que essas crianças são as que têm maiores probabilidades de serem excluídas desses serviços. A oferta tende a se concentrar nas populações urbanas e nas famílias mais ricas.

A avaliação da qualidade dos CEPI é difícil, tanto em termos conceituais quanto empíricos, e não vem sendo suficientemente tratada no nível global. A maioria dos estudos que visam à avaliação dos resultados medem o impacto da participação nos CEPI sobre a progressão e o desempenho na escola primária. As razões aluno/professor nos serviços para a primeira infância são mais altas na África Subsaariana (25:1 em quase metade ou mais) e mais baixas na Europa Central e Oriental (menos de 15:1 em três entre cada quatro países).

Informações provenientes de países de renda de média a alta sugerem que o corpo de profissionais que trabalha no nível pré-primário tem o mesmo nível que os professores primários, em termos de qualificações. Nos países de baixa renda, ao contrário, muitos professores trabalham com contratos temporários, recebem baixos salários e têm pouco ou nenhum treinamento profissional.

### Alfabetização: uma batalha ferrenha em nove países

Durante a década de 90, entretanto, foram verificados progressos significativos nos níveis de alfabetização, como exemplificado pelos resultados censitários disponíveis para cinco países com grandes populações. No Brasil, por exemplo, o índice de alfabetização cresceu de 80,1% para 88% em uma década, sendo que o índice de alfabetização para as mulheres é de 88,3%.

O mundo tem quase 800 milhões de adultos analfabetos, o que representa 18,3% da população adulta.<sup>4</sup> Quase dois terços dos analfabetos do mundo (64%) são mulheres. O analfabetismo grave concentra-se na África Subsaariana, nos Estados Árabes e no Sul e Oeste da Ásia – regiões nas quais o índice de alfabetização alcança apenas 60%. Mais de 70% dos adultos analfabetos do mundo (562 milhões) vivem em apenas nove países – principalmente a Índia (34%), a China (11%), Bangladesh (6,5%) e o Paquistão (6,4%). A consecução dos objetivos do EPT em relação à alfabetização dependerá de políticas a serem implementadas nesses países.

O nível de alfabetização dos adultos pode também estar associado aos progressos em direção à UEP. Um estudo

4. O Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) recalculou o número de analfabetos usando as revisões mais recentes. A presente estimativa é consideravelmente menor que os 862 milhões registrados em 2000 no EPT Global Monitoring Report 2003/2004. Essa alteração é consequência de vários fatores, em especial da divulgação de dados sobre alfabetização provenientes de censos e estudos recentemente realizados em muitos países. Por exemplo, o Censo Chinês de 2000 resultou na estimativa feita pelo UIS de que o número de adultos analfabetos naquele país foi reduzido em mais de 50 milhões.

**As crianças provenientes dos ambientes mais pobres são as que mais se beneficiam com a oferta de CEPI em termos de cuidados, saúde e educação e, no entanto, os dados demonstram que essas crianças são as que têm maiores probabilidades de serem excluídas desses serviços.**

abrangendo o Níger, a República Popular Democrática do Laos e a Bolívia mostrou que as crianças que mais correm o risco de permanecer fora da escola são aquelas cujas mães possuem baixos níveis de alfabetização. No Níger, 70% dos alunos em idade de escola primária filhos de mães analfabetas não freqüentam a escola, comparados a 30% dos filhos de mães que afirmam ler com facilidade.

O índice de alfabetização de jovens (de idades entre 15 e 24 anos) é um indicador significativo dos progressos em direção à EPT e às Metas de Desenvolvimento para o Milênio, uma vez que ele é um reflexo de até que ponto o sistema educacional obteve êxito em fornecer alfabetização básica na década anterior. Os índices de alfabetização de jovens estão acima de 70% em todas as regiões, e as disparidades de gênero são menos pronunciadas do que as encontradas entre os adultos.

## Qualificações para a vida: tentativas de avaliação

O Objetivo 3 do Marco de Dacar trata de ampliar as oportunidades de aprendizagem para jovens e adultos, principalmente aqueles que nunca se beneficiaram de uma educação básica ou que abandonaram os estudos em algum ponto da escolaridade.

A República Popular Democrática do Laos, Mali, o Nepal e o Senegal deram início, em conjunto, a uma revisão de suas políticas para essa área, citada como desenvolvimento de qualificações. Eles começaram por estimar a demanda para esses programas de aprendizado com base em fatores demográficos e socioeconômicos, concluindo que os programas não-formais e o ensino vocacional de segundo grau existentes não atendem as necessidades da sociedade e dos indivíduos. Em termos mais gerais, a diversidade de programas de aprendizado e de seus fornecedores reflete uma demanda variada, mas torna difícil seu acompanhamento. Raramente há disponibilidade de dados sobre a cobertura e a eficácia desses programas. Uma estrutura comum de avaliação poderia ser criada, caso essa iniciativa de quatro países venha a ser ampliada.

## Uma medida geral dos progressos: O Índice de Desenvolvimento do EPT

Introduzido no Relatório de 2003, o Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos (IDE) incorpora indicadores sobre quatro dos objetivos de Dacar: UEP, alfabetização de adultos, paridade de gêneros e qualidade educacional. Os dados sobre os CEPI (objetivo 1) e qualificação para a vida (objetivo 2) não são suficientemente padronizados para permitir sua inclusão nesse índice.

Um indicador foi escolhido como representando cada um dos objetivos: o ILM para a UEP; o índice de alfabetização entre pessoas de mais 15 para a alfabetização de adultos; o índice

### Em que ponto se encontram os países com relação ao IDE

- Quarenta e um países (um terço do total), quase todos eles da América do Norte e da Europa Ocidental, Central e Oriental, já alcançaram ou praticamente alcançaram os quatro objetivos.
- Cinquenta e um países apresentam Edis com valores entre 0,80 e 0,94. Quase a metade dos países desta categoria, a maior parte deles na América Latina, estão atrasados em relação ao objetivo da qualidade da educação, com muitas crianças que tiveram acesso à escola abandonando prematuramente os estudos, em parte devido à falta de qualidade educacional.
- Trinta e cinco países estão muito longe de atingir os objetivos, com IDEs inferiores a 0,80. Dentre eles, vinte e dois estão na África Subsaariana. Essa categoria inclui também três países com grandes populações: Bangladesh, Índia e Paquistão. Muitos desafios terão que ser enfrentados simultaneamente, para que os países desta categoria venham a alcançar Educação para Todos.

especificado por gênero do EPT (a média aritmética dos IPGs para os IBMs do ensino primário e secundário e do índice de alfabetização de adultos) para os gêneros; e o nível de permanência até a 5ª série para a qualidade da educação. Esse índice abrange 127 países para o ano de 2001<sup>5</sup> (ver caixa).

**Rápidos progressos em direção à EPT podem ser feitos até mesmo nos países mais pobres, se houver compromisso e políticas apropriadas.**

As análises de tendências para os setenta e quatro países que dispõem de dados para os quatro indicadores, tanto para 1998 quanto para 2001, mostram um movimento claro – embora não universal – em direção à consecução dos objetivos do EPT. Em cerca de três quartos dos países, o valor do IDE cresceu. Os países com baixos IDEs, incluindo a Libéria, Moçambique, Togo e Iêmen, apresentaram aumentos de até 15% (comparados com a média de 2% para o índice como um todo) entre 1998 e 2001. Isso mostra que rápidos progressos em direção à EPT podem ser feitos até mesmo nos países mais pobres, se houver compromisso e políticas apropriadas. O Iêmen apresentou fortes aumentos nos quatro componentes do IDE. Vinte países viram decrescer seu IDE, em parte devido à diminuição dos índices de permanência até a 5ª série. ■

5. O IDE pode variar de 0 a 1. Quanto mais próximo a 1 for o valor, mais próximo se encontra o país de atender os objetivos do EPT e maior seu sucesso em termos de resultados.



## Capítulo 4

## Políticas para uma maior qualidade

© STEFAN BONESS / PANOS / EDITINGSERVER.COM



Uma aluna entusiástica, na Eritreia

- Alunos diferentes, respostas inclusivas
- O que faz diferença em sala de aula: tempo, currículo, livros e língua
- Práticas de ensino: estruturadas e centradas na criança
- Instalações satisfatórias
- Cultivar a liderança, administrar as escolas
- Fortalecer os fluxos de conhecimento
- Salários e desenvolvimento profissional dos professores
- As políticas da qualidade: combater a corrupção, fortalecer as responsabilidades, garantir o senso de propriedade

Tendo em vista o número de crianças que não adquiriram domínio sobre as habilidades básicas ao final da escola primária, há razões de sobra para investirmos no aperfeiçoamento do aprendizado. A maior parte dos governos é pressionada pelos alunos, pais, funcionários e educadores, não apenas no sentido de expandir as oportunidades de educação, mas também de fazer com que as instituições e os programas funcionem melhor. No entanto, os governos dos países de baixa renda e outros com sérias restrições orçamentárias têm que enfrentar escolhas difíceis.

Já foi dito que os governos deveriam investir pelo menos 6% de seu PIB em educação, embora isso não seja, em si, garantia de qualidade. No entanto, mesmo nos níveis de investimento atuais, os governos podem fazer escolhas significativas, capazes de influenciar para melhor as condições de ensino.

O diagrama anexo fornece um conjunto de diretrizes políticas destinadas à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, levando em conta os vários níveis e os principais atores do processo educacional.



## Inclusão de todos os alunos

Os alunos são o cerne da experiência de aprendizado. Isso pode parecer óbvio, mas nem sempre é a realidade. O HIV/Aids, as deficiências, os conflitos e as práticas de trabalho infantil colocam milhões de crianças em situação de extrema desvantagem. Na África Subsaariana, mais de 11 milhões de crianças com menos de 15 anos perderam pelo menos um dos pais, vitimados pelo HIV/Aids. Muitas vezes, suas oportunidades de aprender são restringidas, devido à necessidade de cuidar de membros doentes da família ou de contribuir para a renda familiar. Situações como essas demandam políticas inclusivas, que respondam a necessidades e circunstâncias diferenciadas.

Problemas de saúde e a subnutrição afetam a capacidade de aprendizado de uma criança. Em muitos países, vem-se tratando com êxito das questões de saúde e nutrição, por meio de programas escolares que, no mais das vezes, oferecem água tratada, saneamento adequado e tratamentos como o combate a vermes, merendas escolares e ensino de capacidades básicas na área da saúde. Em países com altas taxas de HIV/Aids, o papel da educação na prevenção de novos casos de infecção é de importância máxima.

Grandes grupos de alunos em potencial não recebem os benefícios da educação pela simples razão de serem diferentes. As estimativas sugerem que existem, em todo o mundo, 150 milhões de crianças portadoras de deficiências, e que menos de 2% delas estão matriculadas numa escola. O debate entre os defensores de uma abordagem fortemente inclusiva e aqueles que defendem a necessidade de escolas especiais não chegou ainda a uma conclusão. Seja como for, a qualidade está sempre em questão. Em alguns países, professores especialmente treinados recebem um salário menor que o padrão em razão de atenderem a um número menor de crianças. Uma educação boa e inclusiva implica custos – de adaptar currículos, treinar professores, desenvolver materiais e tornar as escolas acessíveis. Embora a educação inclusiva permaneça como um objetivo abrangente, os dois campos podem ser reconciliados num modelo de “pista dupla”, que dê aos alunos a escolha entre esses dois enfoques, no âmbito de um contexto de políticas inclusivas.

As crianças de países envolvidos ou recém-saídos de conflitos têm necessidade urgente de oportunidades de aprendizado e de apoio emocional. Uma pesquisa recente, realizada em dez desses países, verificou que 27 milhões de crianças e jovens não tinham acesso à educação formal. Os currículos, em termos ideais, deveriam dar ênfase à nutrição e ao saneamento, a informações preventivas sobre minas terrestres, a atividades culturais, esportes e valores de promoção da paz. A Rede Interagências para a Educação em Situações de Emergência<sup>6</sup> vem desenvolvendo um conjunto de padrões mínimos para auxiliar os membros da comunidade internacional e outros atores a assegurar que as crianças que se encontram em situações como essas recebam educação de qualidade aceitável.

Alternativas à educação formal que ofereçam maior flexibilidade podem ser necessárias para atingir alguns alunos que se encontram em situação de maior carência. O estado de Andhra Pradesh, na Índia, por exemplo, opera um programa de

Estudantes em precárias condições à luz de vela na Guatemala



© Miguel Dewever/Plena / AGENCE YU

6. <http://www.ineesite.org>

## As crianças de países envolvidos ou recém-saídas de conflitos têm necessidade urgente de oportunidades de aprendizado e de apoio emocional.

ensino a distância que inclui, entre seus mais de 100.000 participantes, muitos estudantes que haviam abandonado os estudos, crianças de castas discriminadas e crianças portadoras de deficiências. O programa é equivalente ao sistema formal de ensino primário.

### Aperfeiçoar o ensino e a aprendizagem

O processo de ensino e aprendizagem é o que dá vida ao currículo. É ele que determina o que acontece em sala de aula e a qualidade dos resultados de aprendizagem. A boa prática exige que atenção seja dada a seis questões políticas fundamentais que têm impacto direto sobre o ensino e a aprendizagem, bem como aos recursos que possibilitam, indiretamente, que esse processo venha a ocorrer.

### Áreas políticas fundamentais

#### Objetivos adequados

O diálogo sobre políticas deve chegar a um conjunto correto e equilibrado de objetivos, descrevendo o que os alunos devem aprender e por quê. O desenvolvimento de capacidades cognitivas, criativas e sociais está invariavelmente incluído, mas há também a preocupação com valores, tanto os globais – respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, paz e tolerância – quanto os definidos em termos mais locais, como a diversidade cultural. Muitos países vêm buscando mesclar de forma equilibrada as esferas universal e local, ao relacionar o currículo com a vida econômica e social das comunidades locais e nacionais. Dados sobre os currículos nacionais de 108 países mostram uma leve mudança de ênfase, ao longo dos últimos vinte anos. Embora as capacidades básicas continuem ocupando um lugar proeminente, os valores globais associados à cidadania e à democracia, bem como à educação sobre os direitos humanos, passaram a ter maior destaque.

#### Equilíbrio entre as disciplinas

Uma vez que as disciplinas ensinadas nas escolas refletem os objetivos e metas do currículo, vem ocorrendo um debate político acerca de como as disciplinas são definidas, quantas delas são ensinadas e quanto tempo é dedicado a cada uma delas. Na prática, o número de disciplinas ou de áreas disciplinares listadas nos currículos oficiais de todos os países do mundo mudou relativamente pouco ao longo das últimas duas décadas. No entanto, sua composição parece estar mudando, principalmente com a incorporação de “novas” disciplinas relacionadas, por exemplo, com a saúde, os direitos humanos, o meio ambiente e a tecnologia, em contraposição às disciplinas “centrais”, relacionadas diretamente à

alfabetização e à aritmética básica. De importância central para o currículo básico é o ensino e a aprendizagem da leitura. A alfabetização é uma ferramenta de importância crítica para o domínio de outras disciplinas, sendo, também, uma das melhores formas de prever o sucesso da aprendizagem no longo prazo. A leitura, portanto, deve ser considerada uma área prioritária nos esforços em direção ao aperfeiçoamento da qualidade da educação básica, em especial para alunos de ambientes mais carentes.

#### Bom uso do tempo

As pesquisas mostram consistentes correlações positivas entre o tempo de instrução e o rendimento dos estudantes, tanto no nível primário quanto no secundário. De forma significativa, essa relação parece mais forte nos países em desenvolvimento. No entanto, uma análise recente sugere que, em termos globais, o tempo de instrução anual programado não aumentou. De fato, muitos países o reduziram, em parte devido às pressões no sentido de atender uma demanda maior sob graves restrições orçamentárias. Microestudos demonstram que boa parte do tempo programado para atividades letivas é perdido devido ao absenteísmo de professores e alunos, à falta de salas de aula, de materiais didáticos e à falta de disciplina. Embora haja consenso amplo sobre o marco de referência de 1.000 “horas efetivas” de instrução por ano, poucos países atingem esse patamar. Melhor administração escolar e estratégias de ensino mais eficazes poderiam ajudar a reverter essa tendência.

#### Abordagens pedagógicas para melhor aprendizagem

Em muitos países, os estilos e métodos de ensino comumente utilizados não são bons para as crianças. De modo geral, os profissionais concordam que a pedagogia dominada pelo professor, que coloca os alunos em papel passivo, é indesejável e, no entanto, essa é a norma na grande maioria das salas de aula da África Subsaariana e em outras partes do mundo. Programas-modelo, que podem ser encontrados em todas as regiões, incentivam uma pedagogia ativa e centrada nas crianças, um aprendizado cooperativo e o desenvolvimento do pensamento crítico e de capacidades de solução de problemas; como exemplos, temos a Escuela Nueva, na Colômbia, as Escolas Comunitárias do Egito, a Pedagogia Convergente, em Mali e as escolas dirigidas pelo Comissão para o Avanço Rural de Bangladesh. As tentativas de adoção desses métodos inovadores são uma característica marcante da renovação pedagógica na África Subsaariana, mas os resultados continuam inconclusivos e os custos são altos.

No espectro que vai do tradicional ensino “giz-e-fala” à instrução “aberta”, muitos educadores defendem o ensino estruturado, que combina instrução direta, prática direcionada e aprendizado independente. Numa situação típica, os professores apresentam pequenas quantidades de material, fazem uma pausa para certificar-se de que os alunos estão

entendendo e incentivam a participação. Há muitos indícios de que o ensino estruturado funciona muito melhor que as abordagens abertas para as crianças de ambientes mais carentes, para os alunos com dificuldades de aprendizado e em turmas grandes. Ainda assim, ela permite a criação de um ambiente centrado na criança, com oportunidades para a descoberta individual.

Áreas geograficamente isoladas podem exigir estratégias especiais, como ensino a distância, salas de aula móveis e ensino multisseriado. O currículo deve ser adaptado de maneira condizente, e os professores devem ser treinados para desenvolver pedagogias adequadas, como o aprendizado com os pares, aprendizado em grupo e o autodidatismo.

### **Políticas linguísticas**

Cerca de 1,3 bilhão de pessoas – 20% da população mundial – têm uma “língua local” como língua mãe. Nesses casos, a escolha da(s) língua(s) usada(s) na escola é de importância crucial para a qualidade do ensino e da aprendizagem. Há razões para crer que começar a instrução na primeira língua do aluno melhora, com um bom custo-benefício, os resultados da aprendizagem, reduzindo a repetência e as taxas de evasão escolar. Nos modelos mais bem sucedidos, após os primeiros poucos anos de escolarização, ocorre uma transição gradual para a segunda língua. A Zâmbia desenvolveu seu próprio modelo bilíngüe, agora firmemente incorporado às reformas educacionais setoriais que visam a um aperfeiçoamento da qualidade. Nova-Guiné Papua, com seu mosaico de mais de 830 línguas, usa 434 delas para a instrução inicial nas escolas. O Programa de Reforma Educacional de 1995 fez da língua vernácula a língua inicial da instrução, sendo o inglês oral introduzido ao final do terceiro ano. O ensino de línguas é uma escolha política que afeta o currículo, o conteúdo e a pedagogia. Deve-se atingir um equilíbrio entre possibilitar que as pessoas utilizem as línguas locais na aprendizagem e garantir que elas tenham acesso às línguas globais.

**Há razões para crer que começar a instrução na primeira língua do aluno melhora, com um bom custo-benefício, os resultados da aprendizagem, reduzindo a repetência e as taxas de evasão escolar**

### **Aprender com as avaliações**

Avaliações regulares, confiáveis e aplicadas em momentos adequados são cruciais para o aperfeiçoamento da aprendizagem. No nível da sala de aula, as avaliações podem ser classificadas como somativas (que avaliam o rendimento por meio de testes formulados externamente) ou formativas (que diagnosticam, por meio da observação, o que cada

aluno está aprendendo). Os objetivos são dar um retorno aos alunos e aperfeiçoar as práticas de ensino e aprendizagem. Alguns países (por exemplo, Gana, África do Sul, Sri Lanka) adotaram as avaliações formativas como complemento aos exames formais. Em muitos países, as circunstâncias locais impedem maior ampliação dessa prática: para tal, seriam

necessários recursos suficientes, professores com treinamento em técnicas de avaliação e salas de aula de tamanho relativamente reduzido.

## **Criar recursos para o aperfeiçoamento do ensino e da aprendizagem**

### **Políticas nacionais para livros didáticos**

Embora sejam escassas as pesquisas sobre a forma como os professores utilizam os livros didáticos em sala de aula, está claro que esses materiais fazem diferença na qualidade do ensino e da aprendizagem. A falta de livros didáticos pode resultar de um sistema de distribuição ineficiente, de uma prática profissional negligente e de corrupção. Um estudo em Zâmbia (2000) verificou que nem ao menos 10% dos livros fornecidos chegavam às salas de aula. Reformas no mercado de livros didáticos contribuíram para maior acessibilidade e preços mais baixos, em muitos países. Em Uganda, os preços dos livros didáticos caíram em 50%, como resultado da liberalização. Em outros países (na Federação Russa, por exemplo), a liberalização funcionou em algumas regiões mais do que em outras. Para que a produção de livros didáticos ocorra de forma equitativa, inclusive com a promoção de publicações locais, é necessário que haja uma forte coordenação governamental, de preferência por meio de um órgão especializado de nível nacional e com o envolvimento dos ministérios afetos à questão, do setor privado e da sociedade civil, juntamente com a elaboração de uma política nacional para os livros didáticos.

### **Ambientes de aprendizagem seguros e acolhedores**

Em muitos países, para que o ideal do ensino primário universal seja atingido, será necessário que salas de aula sejam reformadas e construídas num ritmo sem precedentes. As escolas devem ser acessíveis a alunos portadores de deficiências e devem contar com instalações que assegurem um ambiente de ensino sadio. É vital que haja água limpa e saneamento adequado. Na África Subsaariana, até recentemente, os projetos de construção de escolas raramente incluíam latrinas ou abastecimento de água. Na Mauritânia e no Chade, por exemplo, a inclusão de latrinas e de água nos projetos de construção de escolas data apenas de 2001-2002. A manutenção é uma medida com uma excelente relação custo-benefício, aumentando o tempo útil e a qualidade dos prédios escolares e, no entanto, ela muitas vezes é negligenciada nos projetos de assistência e nos orçamentos governamentais; ao invés disso, o ônus recai sobre as comunidades, que podem não dispor de recursos para mais do que a manutenção básica.

## **Professores: um investimento crucial**

Os professores, de importância crucial em qualquer reforma que vise a melhorar a qualidade, representam o investimento

mais significativo no orçamento do setor público. Como aperfeiçoar o recrutamento, o treinamento e as condições de serviço contando com recursos limitados é uma questão política de suma importância.

### Repensar o treinamento

Para atrair candidatos, tanto os países em desenvolvimento quanto os desenvolvidos vêm-se tentados a reduzir as exigências para o ingresso em treinamento de professores. Embora essa opção deva ser abordada com cautela, existe espaço para maior flexibilidade nas várias formas de ingresso na profissão docente. O talento e a motivação devem ser considerados lado a lado com certo grau de instrução formal, por exemplo.

Nos principais modelos de treinamento inicial, a instrução formal vai de zero a cinco anos; o período prático pode ser curto ou longo, os custos por aluno muitas vezes são relativamente altos. Para modelos que envolvem longos componentes práticos, é necessário que haja escolas em número suficiente com capacidade de treinar os estagiários. Em Cuba, todo o treinamento de estágios supervisionados acontece dentro das escolas. Em certos casos, o treinamento baseado nas escolas pode ser combinado com o ensino a distância, contanto que os estagiários recebam material e apoio adequados. Os programas de treinamento tendem a subestimar o tempo que leva para que os professores em treinamento dominem suas disciplinas. Muitas vezes, os responsáveis pela formação de professores não têm contato com a realidade cotidiana das escolas.

Em muitos países, seria desejável que os responsáveis pela formulação das políticas repensassem o equilíbrio entre o treinamento inicial e o treinamento em serviço. Professores recém-qualificados necessitam de um forte apoio, em especial durante seu primeiro ano de trabalho. Concentrar os investimentos no treinamento prático traz dividendos. A melhor prática, em termos de apoio profissional continuado, inclui uma estrutura de incentivos que permita aos professores ver os benefícios decorrentes do aperfeiçoamento de sua prática, e que leve as escolas a colocar o aperfeiçoamento da aprendizagem no cerne de sua visão educacional.

### O declínio dos salários

Em muitos países em desenvolvimento, os ganhos dos professores são baixos demais para permitir um padrão de vida razoável (ver caixa).

Ao longo do tempo, os ganhos dos professores vêm decrescendo em relação a grupos comparáveis. Nos países em desenvolvimento, o salário médio dos professores primários equivalia, em 1975, a mais de seis vezes o PIB *per capita*, mas, em 2000, essa taxa havia sido reduzida a quase metade. Essa tendência é particularmente acentuada na África de língua

### Serra Leoa: professores de escola primária sob pressão

Ao final da guerra civil que durou onze anos, em 2001, as mensalidades escolares foram abolidas e foi introduzida merenda escolar universal, incentivando uma expansão súbita das matrículas no ensino primário. As matrículas triplicaram em menos de quatro anos, o que veio a resultar em turmas de 70 alunos. Cerca de 20% dos professores de escola primária nas escolas financiadas pelo governo não estão incluídos na folha de pagamento pública. Muitos são voluntários, com pouca ou nenhuma formação profissional. Muitos são pagos em espécie pela comunidade. O salário mensal médio para os professores primários das escolas públicas, em fins de 2003, era de 50 dólares. Em termos reais, os salários dos professores caíram pela metade a partir de meados da década de 90. A maioria dos professores tem que sustentar uma família de quatro ou cinco pessoas com menos de 2 dólares por dia. O pagamento, além disso, freqüentemente, atrasa. Nas áreas urbanas, os professores conseguem renda suplementar através de aulas particulares. Há quem sugira que alguns professores deliberadamente não ensinam todo o programa, forçando os alunos a ter aulas particulares. Nas áreas rurais, é comum que os professores vendam doces e balas a seus alunos, nos intervalos. Apesar da crescente desmoralização, o absenteísmo entre os professores, que estava em cerca de 20% em fins de 2001, parece ter diminuído um pouco.

francesa, onde o índice caiu para cerca de um terço de seu nível anterior (ver tabela 4.1).

Em alguns países de renda alta ou média, os professores, basicamente, melhoraram de vida em termos reais ao longo dos anos 1990, enquanto em alguns países de baixa renda, os ganhos reais caíram mais de 20%. Em muitos países da África, os ganhos dos professores, em 2000, eram mais baixos, em termos reais, do que em 1970.

Medidas visando a reduzir o nível médio dos salários dos professores acarretam uma série de dificuldades, podendo prejudicar seriamente a qualidade. A carga dos custos salariais

**Em muitos países em desenvolvimento, os ganhos dos professores são baixos demais para permitir um padrão de vida razoável**

**Tabela 4.1: Razão entre o salário médio de um professor primário e o PIB per capita, por região, 1975-2000 (países com PIB per capita abaixo de US\$ 2000 em 1993)**

	1975	1985	1992	2000
Todos os países com PIB per capita abaixo de US\$ 2000	6.6	4.6	4.3	3.7
África	8.6	6.3	6.0	4.4
de língua inglesa	4.4	3.5	3.6	4.2
de língua francesa	11.5	8.0	6.3	4.8
Sahel	17.6	11.8	8.2	6.4
Ásia	3.7	2.7	2.5	2.9
América Latina	2.7	2.9	2.3	2.3
Oriente Médio e Norte da África	5.6	2.8	3.3	3.3

Fonte: Capítulo 4 da versão integral do Relatório EPT.

pode ser amenizada por meio de outras medidas, incluindo turmas maiores (quando possível), ensino multisseriado e em vários turnos, desde que aplicadas cautelosamente e no contexto adequado.

### Atrair professores

Para que a UEP seja alcançada, é necessário um grande aumento no número de professores. Em países onde as matrículas tiveram um aumento súbito em tempos recentes, razões aluno/professor de 60:1 ou mais chegaram a ser registradas. Vários países da África e da Ásia nomeiam paraprofessores sob contratos temporários, com salários menores e menos benefícios que os oferecidos aos professores de carreira. Os

governos enfrentam o desafio de manter esses professores sem prejudicar ainda mais as condições de serviço dos professores regulares.

É necessária a criação de uma estrutura nacional bem definida para assegurar que todas as escolas contem com uma equipe adequada. Designar professores para escolas rurais em áreas cuja língua eles

não dominem com fluência pode ser prejudicial à qualidade. Incentivos (por exemplo, oportunidades de estudo, subsídios para habitação) para o trabalho em áreas rurais remotas podem ser necessários para garantir que todas as escolas contem com professores qualificados.

**Incentivos para o trabalho em áreas rurais remotas podem ser necessários para garantir que todas as escolas contem com professores qualificados**

## Escolas melhores

A idéia de que se deve tentar melhorar uma escola em sua totalidade, em vez de fortalecer insumos ou processos específicos, vem ganhando adeptos em todo o mundo. Essa visão se expressa em várias estruturas diferentes, porém relacionadas, com nomes como melhoria escolar, desenvolvimento integral das escolas e escolas amigáveis para as crianças. Esses modelos, muitas vezes, implicam conceder às escolas uma maior autonomia. Os argumentos são convincentes: maior liberdade pode dar mais poder aos professores, reduzir a burocracia e trazer o poder de decisão para mais perto de onde os problemas estão. No entanto, até agora, não há dados suficientes sobre o impacto da autonomia escolar sobre os resultados do processo de aprendizagem. Existe um consenso geral quanto a que certas condições –

para as quais a autonomia escolar certamente não representa ameaça – são necessárias para o aumento da qualidade. Entre elas estão a existência de um governo central forte e disposto a fornecer apoio, estratégias para fortalecer a capacidade e oferecer apoio profissional às escolas e atribuição mais clara de responsabilidades. Outros elementos-chave são uma estrutura central de acompanhamento e o fornecimento às escolas de informações sobre seu desempenho.

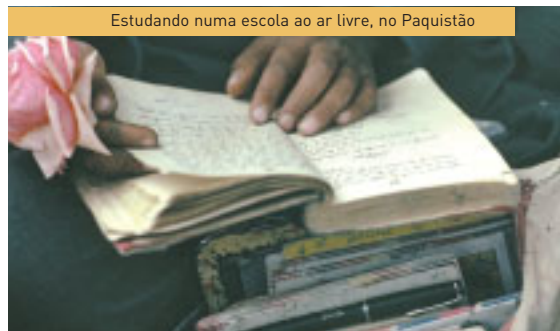
Os diretores são de importância crítica nessa empreitada: a natureza de sua liderança pode exercer forte influência sobre a qualidade das escolas. Em muitos países desenvolvidos, existem instituições especializadas no treinamento de capacidade de liderança escolar. Isso raramente acontece em sistemas de baixa renda, onde professores de classe podem simplesmente ser promovidos sem nenhum tipo de treinamento suplementar. No entanto, a tendência em direção à autonomia significa que os administradores talvez tenham que assumir papéis gerenciais novos e mais complexos. A África do Sul vem introduzindo uma política para o fortalecimento da liderança escolar, e o Programa de Administração de Escolas Primárias (PRAES) do Quênia ofereceu treinamento para 16.700 professores. Em qualquer reforma que vise a criar maior autonomia para as escolas, a atribuição de responsabilidades deve ser claramente definida. Sem uma política nacional abrangente, há o sério risco de que as disparidades de desempenho venham a aumentar.

Em muitos países em desenvolvimento, a organização das escolas exige que sejam tomadas decisões difíceis quanto a como aproveitar ao máximo os recursos escassos, principalmente nos casos em que as matrículas na escola primária cresceram rapidamente, o mesmo não acontecendo com os recursos. A criação de turnos múltiplos nas escolas, uma opção que pode aumentar a oferta de vagas por meio do uso eficiente dos recursos existentes – prédios, instalações, livros e professores – também coloca uma enorme pressão sobre os responsáveis pela administração escolar, podendo causar perda de qualidade. Os turnos múltiplos exigem planejamento cuidadoso e estruturas administrativas apropriadas.

## Fornecer apoio às escolas e informações para as políticas

O acesso ao conhecimento sobre o que funciona no aumento da qualidade do ensino pode fazer uma diferença significativa. Os atores e as instituições envolvidos na criação e na difusão desse conhecimento formam a infra-estrutura nacional de conhecimento. Para aumentar a relevância das pesquisas educacionais, países como a África do Sul e a República Unida da Tanzânia criaram órgãos que reúnem os responsáveis pela formulação de políticas, os profissionais, os acadêmicos e os representantes das ONGs e das agências de financiamento.

Estudando numa escola ao ar livre, no Paquistão



Pesquisas sobre ações específicas também podem contribuir para reduzir a distância entre teoria e prática, levando à maior aplicação de soluções locais. Em muitos países, vêm sendo criados órgãos profissionais consultivos. Entre eles estão os Centros de Recursos para Professores, que oferecem recursos didáticos e intensificam a troca de idéias entre professores, educadores e formuladores de políticas. O investimento em redes e em inovações que tenham como fim o desenvolvimento e a difusão de conhecimentos sobre educação pode gerar retorno significativo, ao permitir que as escolas aprendam umas com as outras e façam melhor uso de seus limitados recursos. Além do mais, essa iniciativa cria uma cultura de aperfeiçoamento da qualidade, baseada em conhecimentos e dados relevantes.

## A política da reforma

Qualquer mudança ou reforma nas políticas vigentes implica custos, mas não se pode tratar destes antes que haja um consenso nacional quanto à qualidade. Uma vez cumprida essa exigência política básica, as prioridades podem ser enquadradas dentro de uma abordagem ampla. Reformas educacionais bem sucedidas já ocorreram em contextos políticos muito diversos e em sociedades com graus muito

sobre o possível êxito das reformas visando ao aperfeiçoamento da qualidade, três merecem especial atenção: o estabelecimento de parcerias com professores e outras partes interessadas, o fortalecimento da responsabilidade e o combate à corrupção.

**Reformas educacionais bem sucedidas já ocorreram em contextos políticos muito diversos e em sociedades com graus muito variados de riqueza**

### *Espaço para consultas*

Dada a importância central dos professores para o aumento da qualidade, é vital o engajamento da classe como um todo, em especial por meio de sindicatos e associações profissionais. O grau de envolvimento dos sindicatos de professores nas negociações sobre as condições de trabalho varia enormemente segundo a região e o país. Na América Latina, a ascensão de governos democráticos provocou melhora significativa na situação, ao passo que os países cujas democracias ainda estão em processo de fortalecimento (como os países do Leste Europeu e a África do Sul) têm de enfrentar o desafio adicional de construir uma cultura de diálogo. Os Estados Árabes e alguns países asiáticos são os que têm um caminho mais longo a percorrer. É necessário também apoiar a capacidade de pesquisa das organizações de professores. Em nível Internacional, um diálogo frágil mas promissor vem ocorrendo, envolvendo doadores, organizações de professores e ONGs. Um reflexo desse diálogo pode ser visto na avaliação do Banco Mundial quanto à participação de sindicatos no

processo do Documento de Estratégia de Redução da Pobreza, em vinte e três países.

### *Responsabilidade para todos*

Códigos de conduta podem promover a qualidade da educação, ao estabelecer padrões éticos e expressar princípios de responsabilidade mútua. De modo geral, os códigos tratam de questões como a admissão nas escolas, condições de trabalho dos professores e de outros funcionários, exames, procedimentos de avaliação e mobilização de recursos. Alguns abrangem todo o sistema, enquanto outros se concentram nos professores. Em termos gerais, os Ministérios da Educação são responsáveis por assegurar que esses códigos sejam postos em prática. Para que tenham efeito, é necessário que os códigos sejam desenvolvidos em cooperação com a classe dos professores e que eles tenham divulgação ampla, devendo existir fortes mecanismos para a acolhida de queixas. Quando os códigos são bem compreendidos, eles podem melhorar o ambiente escolar e intensificar o nível de comprometimento dos professores.

### *Combate à corrupção*

Vários estudos, na última década, enfatizaram a influência negativa da corrupção sobre o desenvolvimento. Uma distinção deve ser feita entre improbidade e corrupção: a improbidade é uma forma relativamente mais branda de transgressão das regras que, muitas vezes, é consequência da necessidade, como quando um professor falta a aulas para ganhar renda extra, porque os salários são muito baixos ou irregulares. A corrupção é mais grave. A descentralização, a privatização e a terceirização criaram novas oportunidades de corrupção. Entre as práticas corruptas podem estar a fraude e o estelionato, em áreas como a construção de escolas e a distribuição de livros didáticos, superfaturamento da folha de pagamentos, suborno para conseguir vagas nas escolas ou boas notas em exames e nepotismo na indicação de professores. As medidas e estratégias que se mostraram eficazes no combate à corrupção incluem a regulamentação (acompanhada do fortalecimento das capacidades institucionais para garantir sua aplicação) e um maior senso de propriedade sobre o processo administrativo. As comunidades podem ser incentivadas a exercer pressão sobre as autoridades.

Muitas das áreas políticas abordadas neste capítulo refletem práticas existentes em vários locais do mundo. Os conceitos-chave são a compreensão das necessidades diferenciadas dos alunos e o apoio a reformas que tenham em vista o aperfeiçoamento dos resultados do processo de ensino e aprendizagem – conteúdos relevantes, horas letivas suficientes, ensino estruturado em salas de aula centradas nas crianças e avaliações. É de importância crucial que os professores recebam apoio e que as escolas sejam bem administradas. Essas estratégias devem estar inseridas numa visão educativa saudável, coerente e de longo prazo, tomando como base um acervo de conhecimentos compartilhados. Uma forte vontade política e recursos suficientes são também necessários. ■

## Capítulo 5

# Cumprindo com nossos compromissos internacionais

© Ahmad Masood / REUTERS



— A situação da ajuda internacional: longe de ser suficiente

— A avaliação da eficácia da ajuda

— A ajuda tem como meta a qualidade?

— Os custos de lidar com doadores múltiplos

— Esforços no sentido da harmonização

— A iniciativa Via-rápida: o terceiro ano

A reconstrução dos sistemas educacionais é a fundação sobre a qual se reerguem as sociedades. Afeganistão, 2002

duplo desafio de aumentar a qualidade e expandir o acesso de forma equitativa exige um nível de investimentos sustentados que está além do alcance de um grande número de países. Este capítulo examina o fluxo da ajuda internacional, analisa os esforços no sentido de aperfeiçoar a coordenação entre os doadores e com os governos e reexamina dados sobre a eficácia da ajuda internacional para a educação.



## Uma visão geral

O montante total da ajuda ao desenvolvimento mostrou alguns sinais de recuperação em 2002, com os desembolsos líquidos atingindo quase 60 bilhões de dólares naquele ano, o nível mais alto desde 1992. Essa mudança para melhor é um reflexo do crescimento da ajuda bilateral e, em parte, pode ser atribuída aos compromissos assumidos na Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, em 2002. Se todos os compromissos assumidos em Monterrey forem de fato cumpridos, os níveis de ajuda crescerão em pelo menos 16 bilhões de dólares, ou cerca de 30% em termos reais, até 2006. Embora animador, esse valor não atinge o valor estimado de 50 bilhões de dólares adicionais ao ano, o montante necessário para atingir todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Tampouco é garantido que essas verbas adicionais venham a ser destinadas ao financiamento de objetivos de desenvolvimento humano, como a EPT.

### Auxílio bilateral: sinais de recuperação

O auxílio bilateral para a educação vem crescendo lentamente<sup>7</sup>: em 2002, os compromissos superaram os 4 bilhões de dólares pela primeira vez desde 1999 (ver figura 5.1). Isso representa cerca de 9% da totalidade dos compromissos de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), e pode-se esperar que essa parcela aumente em consequência das promessas de ajuda à educação feitas a partir de Dacar. Em 2001 e 2002, oito países<sup>8</sup> se comprometeram a destinar, cada um deles, uma média de 100 milhões de dólares à educação, o que, no total, corresponde a 85% da ajuda bilateral para a educação. A ajuda bilateral para a educação se concentra na África Subsaariana (30%), no Leste Asiático e Pacífico (27%) e nos Estados Árabes (18%).

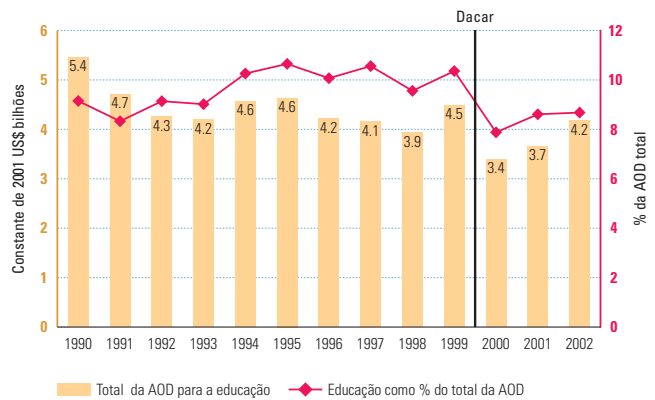
É possível analisar a prioridade relativa que os doadores conferem à educação<sup>9</sup>, embora seja importante ter em mente que os procedimentos internacionais de relatórios podem subestimar o auxílio à educação, devido a uma tendência generalizada à concessão de ajuda vinculada a orçamentos genéricos e a projetos que atuam em mais de um setor. No extremo superior encontra-se a Nova Zelândia, que atribui 3,5 vezes mais prioridade à educação que a média de todos os países da OECD-DAC, enquanto os Estados Unidos, de modo geral, atribuem uma prioridade relativamente baixa à educação

7. Esse cálculo exclui as verbas fornecidas pelas agências através de programas genéricos de assistência e de ajuda multisetorial, parte das quais são destinados à educação. O sistema de relatórios da OECD-DAC não leva em conta a parcela dos programas genéricos de assistência e da ajuda multi-setorial que porventura seja destinada à educação.

8. Canadá, França, Alemanha, Japão, Países Baixos, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos.

9. O indicador mede a proporção da ajuda que cada doador destina à educação como uma fração da média do OECD-DAC. Um valor acima de 1 significa que o doador dá mais importância à educação do que a média das demais agências.

Figura 5.1: Compromissos de ajuda bilateral à educação, 1999-2002



Notas e Fontes: Ver Capítulo 5 da versão integral do Relatório EPT.

em seu pacote de ajuda. De acordo com essa medida, dentre os oito maiores doadores, a França, a Alemanha, o Canadá e a Espanha são os que conferem prioridade especialmente alta à educação.

A ajuda bilateral à educação básica atingiu 0,9 bilhão de dólares anuais, ou 29% de toda a ajuda bilateral para a educação, em 2001-02. Dentre os oito grandes doadores, a Holanda, o Reino Unido e os Estados Unidos destinam mais de 70% de sua ajuda à educação ao ensino básico, enquanto os três maiores contribuidores – França, Japão e Alemanha – tendem a favorecer a educação pós-secundária.

### Agências multilaterais: pouca coisa mudou

As agências multilaterais – com exceção do Banco Mundial – alocaram 0,66 bilhão de dólares em 2001-02 para educação. Esse montante corresponde a cerca de 17% do total da ajuda bilateral à educação, significando um decréscimo de 0,8 bilhão de dólares em comparação a 1999-2000. Embora a Comissão Européia tenha continuado a ser a principal fonte dos fluxos de ajuda multilateral, a ajuda da CE para a educação caiu em um ponto percentual em 2001-02, representando agora 4% do total das verbas de ajuda internacional da CE.

O Banco Mundial continua sendo a maior fonte única de apoio externo à educação: a parcela de seus empréstimos destinada ao setor educacional aumentou gradualmente, de 3% na década de 60 a cerca de 7% na década de 90, antes de apresentar uma leve queda para 6%, nos primeiros anos da década atual. No decorrer da década de 90, a composição dos empréstimos para a educação concedidos pelo Banco Mundial

**Se todos os compromissos assumidos em Monterrey forem de fato cumpridos, os níveis de ajuda subirão em pelo menos US\$ 16 bilhões até 2006**

se alterou: o ensino básico continuou sendo o subsetor mais importante, mas o apoio à educação em geral aumentou de forma significativa.<sup>10</sup>

## Somando as promessas

O total da ajuda para o ensino básico, bilateral e multilateral, ficou em 1,54 bilhão de dólares em 2001-02 – pouco acima do total para 1999-2000. É evidente que continuará havendo uma significativa defasagem de financiamento, mesmo que sejam cumpridas todas novas promessas de aumento da ajuda. Caso os doadores de fato vierem a aumentar em 16 bilhões de dólares a ajuda para o desenvolvimento, conforme prometido em Monterrey, isso significará um aumento de 0,4 bilhão de dólares anuais na ajuda destinada à educação básica, supondo-se que não haja alterações na alocação setorial de verbas. Um Mecanismo Internacional de Financiamento (proposto pelo Reino Unido), recolheria dos mercados de capital mundiais verbas para ajudar a atingir, até 2015, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, gerando um adicional de 1,24 bilhão de dólares anuais para o ensino básico.<sup>11</sup> O total dos recursos internacionais destinados anualmente ao ensino básico chegaria então a 3,2 bilhões de dólares – o dobro da ajuda atual, porém menos que os 6,5 bilhões anuais que se estima serem necessários apenas para atingir a UEP e a paridade de gêneros nas escolas.

## Melhorar a vida dos pobres

A questão da eficácia da ajuda internacional e de até que ponto ela contribui para a melhoria dos resultados de aprendizagem

**Com o surgimento de uma coalizão global comprometida com a consecução dos ODM, vem ocorrendo um consenso cada vez mais unânime quanto a que uma melhora sustentável das condições de vida das pessoas pobres é o melhor indicador para avaliar a eficácia da ajuda**

vida das pessoas pobres é o melhor indicador para avaliar a eficácia da ajuda. Três princípios centrais de boa prática internacional vêm-se delineando: a importância da existência

10. O Banco Mundial define o ensino básico como pré-primário, primário, educação informal e programas de alfabetização para adultos. Educação geral inclui projetos que cubram mais de um subsetor educacional.

11. Esse conjunto de suposições é utilizado exclusivamente para fins ilustrativos. É provável que nem todos os doadores se juntem à iniciativa, e que as contribuições proporcionais variem.

de políticas corretas de desenvolvimento e pelas quais os países sintam-se responsáveis, um alinhamento perfeito entre a ajuda fornecida pelos doadores e as prioridades dos governos nacionais, e uma harmonização das práticas empregadas pelos doadores. Há indícios cada vez mais claros que sugerem que as políticas nacionais corretas visando à eliminação da pobreza são um dos principais fatores levados em conta pelas agências de financiamento, ao determinar para quem conceder ajuda.

A ajuda internacional à educação deve ser vista nesse contexto. Se a existência de boas políticas nacionais é o ponto de partida para o uso eficaz da ajuda, não parece haver falta de planos nacionais para o setor educacional. Entre 138 países pesquisados, 76% possuem um plano setorial ou subsetorial para a educação, e 83% vêm desenvolvendo planos nacionais de EPT. Cinquenta e oito países (40%) têm versões finais ou temporárias de Documentos Estratégicos para a Redução da Pobreza. Esses fatos, entretanto, devem ser tratados com cautela. Será que planos setoriais e planos de EPT são a mesma coisa? As informações sobre a forma como esses planos vêm sendo implantados é incompleta. Alguns são claramente declarações genéricas de intenções, elaboradas, em alguns casos, com o único propósito de atender a exigências internacionais.

## Avaliar a ajuda internacional à educação

Diversas avaliações sobre a qualidade da ajuda internacional à educação foram realizadas em tempos recentes. Um estudo sobre a assistência à educação fornecida pela Comunidade Européia, realizado em países da África, do Caribe e do Pacífico entre 1993 e 2000, verificou que a coordenação com os doadores era melhor quando as abordagens adotadas incorporavam o setor como um todo, (ao invés do financiamento de projetos separados), e que essa era a forma "ideal" de focar a ajuda a programas educacionais.

A Avaliação Conjunta do Apoio Externo ao Ensino Básico nos Países em Desenvolvimento foi encomendada por treze agências bilaterais e multilaterais, em associação com a Bolívia, Burkina Faso, Uganda e Zâmbia. O estudo indica que há pontos frágeis na relação entre o planejamento dos programas e aquilo que funciona na esfera local, principalmente no que se refere a formação de professores, currículo, materiais e abordagens pedagógicas. Muitas vezes, os estudos-piloto não chegam a ser ampliados, de modo a se converter em programas mais abrangentes. Segundo esse estudo, o que mais falta são a vontade e a determinação de aperfeiçoar o ensino fundamental com base em soluções desenvolvidas na esfera local que sejam construídas "de baixo para cima", e não pela aplicação de especificações e de fórmulas desenvolvidas na esfera global. O estudo conclui que o estabelecimento de parcerias sólidas é de importância central para a utilização eficaz da ajuda fornecida à educação básica.

Dentre os fatores que afetam a qualidade das parcerias está a forma como se relacionam os doadores e os Ministérios, o investimento em capacitação administrativa e técnica, o acordo quanto à definição de papéis e responsabilidades e a relevância da ajuda para o contexto em questão.

Uma terceira avaliação estudou a assistência oferecida pelo Reino Unido, por meio de seu Departamento para o Desenvolvimento Internacional, ao ensino primário de Bangladesh, Gana, Índia, Indonésia, Quênia e Malavi, entre 1998 e 2001. A avaliação salienta as tensões entre os esforços pela maximização da iniciativa local e daqueles pela intensificação do envolvimento dos doadores na formulação de políticas e na administração, bem como as dificuldades encontradas nas tentativas de engajar diversos ministérios e níveis de governo e a falta de dados abrangentes ou precisos.

Todas as três avaliações concluem que, ao mesmo tempo em que existe um movimento desejável em direção a uma forma mais coerente e coordenada de fornecer ajuda à educação, a escolha do instrumento deve ser feita de forma sensata e adequada ao contexto. Abordagens que cobrem a totalidade do setor vêm contribuindo para fortalecer o sentimento de propriedade que os países têm em relação às políticas e estratégias de desenvolvimento da educação, bem como criando oportunidades para que os doadores tratem da questão da qualidade de forma holística. Por outro lado, a tendência a deixar de lado as abordagens focadas em projetos intensificou o diálogo sobre políticas e a imposição de condições por parte dos doadores. Ambas as abordagens podem colocar em risco o senso local de propriedade, aumentar a necessidade de coordenação e reduzir o ritmo da implementação, principalmente nos casos onde a gerência financeira do governo é fraca. Nesse contexto, a capacitação de quadros é de importância fundamental.

## Ajuda internacional e qualidade: construindo vínculos

**Poucos foram os estudos que tentaram estabelecer correlações entre a ajuda e a melhora dos resultados da aprendizagem**

Poucos foram os estudos que tentaram estabelecer correlações entre a ajuda e a melhora dos resultados da aprendizagem. Em Gana, por exemplo, ficou demonstrado que o apoio dado pelo Banco Mundial ao ensino primário, por meio de fornecimento de livros didáticos e da melhoria da infra-estrutura escolar, contribuiu diretamente para o desempenho e o rendimento escolar.

Alguns países vêm formulando seus próprios indicadores básicos, com a finalidade de medir os progressos alcançados. Em Uganda, onde 50% do orçamento do ensino primário têm origem em fontes externas, o ministério que trata da educação usa indicadores para examinar a qualidade do ensino primário.

Entre eles, a qualificação dos professores, as razões aluno/professor e o percentual de alunos que atingiram a 6ª série e obtiveram domínio sobre uma série de capacidades básicas de aprendizado definidas no nível nacional. Os progressos são avaliados em reuniões realizadas conjuntamente com os doadores. Da mesma forma, a Etiópia identificou seus indicadores de qualidade relativos à qualificação dos professores, razão alunos/livros didáticos e rendimento escolar.

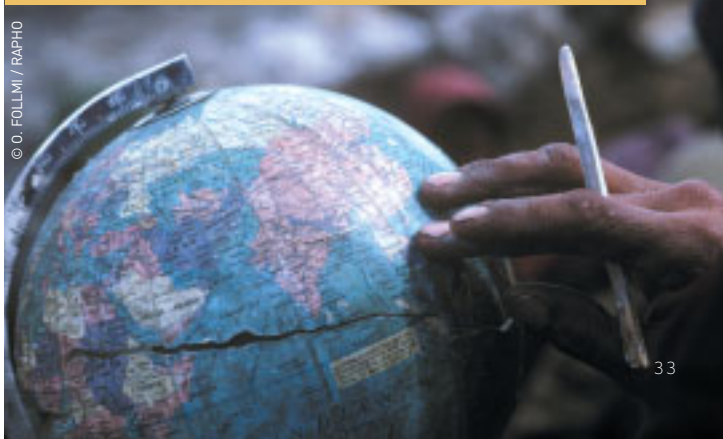
Esses exemplos mostram que algumas das agências de financiamento vêm passando a avaliar até que ponto a ajuda fornecida por elas tem impacto sobre a qualidade, usando os indicadores básicos dos próprios governos dos países receptores como base para a mensuração dos progressos, em vez das metas do programa doador específico.

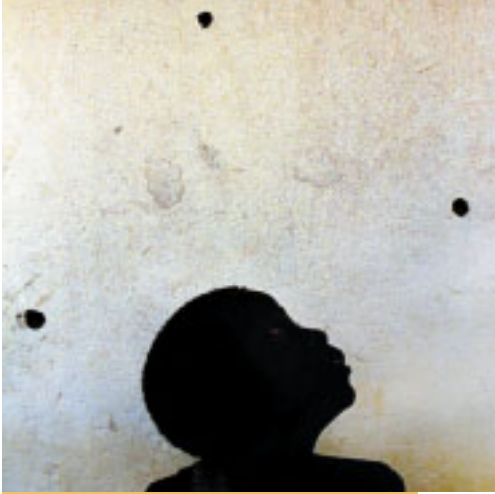
Embora continue difícil medir de forma sistemática o impacto da ajuda internacional sobre a qualidade, uma série de importantes indicadores intermediários podem ser de utilidade. Esses indicadores compreendem demonstrações da existência de boas políticas educacionais, que sejam coerentes e realistas. Essas políticas tendem a ter objetivos claros quanto a acesso, equidade e qualidade, com metas e indicadores bem definidos. Essas metas se convertem em marcos importantes para os governos e em orientação para as agências, por ocasião da avaliação dos progressos. Nesse particular, a atenção dada ao acompanhamento e à revisão regulares assume especial importância.

## Programas fragmentados de ajuda internacional

Além disso, pode-se aprender muito sobre a eficácia da ajuda através da análise de em que medida um determinado doador distribui seus recursos por um grupo pequeno ou grande de países. Os resultados de um estudo sobre vinte grandes doadores bilaterais e 149 países recipientes mostram que as agências doadoras distribuem a ajuda por uma média de sessenta e três países. A França, a Alemanha e o Japão assumiram compromissos de auxiliar a educação de mais de 100 países, ao passo que, no outro extremo do espectro, a Grécia apoiava oito.

Ensinar geografia a crianças de uma comunidade pastoril em Ladakh, na Índia





Em Angola, as marcas de balas falam de uma guerra civil que desalojou cerca de dois milhões de pessoas

Três quartos dos compromissos bilaterais para com o setor educacional direcionavam-se a trinta e oito países. Essa distribuição da ajuda entre um grande número de recipientes tem implicações significativas para os custos transacionais. A qualidade do apoio sairia fortalecida, caso o número médio de países que recebem ajuda educacional fosse substancialmente reduzido. Essa questão extrapola o setor educacional.

Uma das conseqüências é que os países recipientes lidam, em média, com entre sete e doze doadores – processo esse que implica altos custos transacionais, a não ser que a ajuda seja bem coordenada. Esse número tende a ser muito mais alto em países fortemente dependentes de ajuda. Zâmbia, onde 43% do orçamento da educação são de origem externa, trabalha com cerca de vinte doadores. Em fins da década de 90, o país chegou a um acordo quanto a um Programa Básico de Investimentos Subsetoriais. Da forma como esse programa foi concebido, as verbas de ajuda seriam reunidas e administradas pelo Ministério da Educação, mas, na prática, foi necessário acomodar as exigências de financiamento das diferentes agências. Em Moçambique, onde 28% do orçamento para a educação tem origem em financiamentos externos, um Plano Estratégico para o Setor Educacional foi aprovado em 1998, levando a um ciclo de planejamento e acompanhamento em comum, conduzido sob a forte liderança do governo.

## A Iniciativa Via-rápida: uma parceria internacional

A Iniciativa Fast-Track (IFT) oferece uma resposta distintamente internacional ao desafio da harmonização dos doadores e do alinhamento em favor da políticas nacionais. Essa parceria internacional foi planejada com a finalidade de acelerar o progresso em direção à universalização do primário completo (UPC) até 2015. Lançada pela Comissão de Desenvolvimento do Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional em 2002, a parceria hoje compreende mais de trinta agências multilaterais e bilaterais e bancos regionais de desenvolvimento.

Em 2004, as agências parceiras concordaram com um sistema estrutural de diretrizes para orientar o desenvolvimento da IFT (ver quadro). A Iniciativa é agora definida como uma iniciativa

global, aberta a todas as agências de financiamento interessadas e a todos os países de baixa renda. Esse sistema identifica seis metas e cinco princípios destinados a orientar as atividades da IFT.

Metas da IFT	Princípios da IFT
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ajuda mais eficiente ao ensino primário</li> <li>■ Aumentos sustentados na ajuda ao ensino primário</li> <li>■ Políticas setoriais corretas para a educação</li> <li>■ Financiamento doméstico suficiente e sustentado para a educação</li> <li>■ Maior responsabilização pelos resultados do setor</li> <li>■ Aprendizado mundial sobre o que de fato funciona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Propriedade do país</li> <li>■ Estabelecimento de marcos</li> <li>■ Ajuda vinculada ao desempenho</li> <li>■ Menores custos transacionais</li> <li>■ Transparência</li> </ul>

Embora esse acordo com relação ao sistema estrutural represente um bom avanço, as questões maiores permanecem em aberto. A primeira delas se refere a em que medida a IFT é um mecanismo de financiamento direto.<sup>12</sup> Até abril de 2004, o Fundo de Catalisação da EPT/IFT havia atraído 236 milhões de quatro doadores, o que não basta nem ao menos para as necessidades mais imediatas dos primeiros países convidados a participar da IFT. Uma segunda questão envolve em que medida a filiação à IFT irá exigir a aceitação de marcos incluídos na Estrutura Indicativa sobre a Universalização do Primário Completo do Banco Mundial, no que se refere a políticas sobre tópicos como salários de professores e sistema de financiamento. Em princípio, quando os doadores investindo no país julgam que um plano setorial de educação aborda satisfatoriamente as principais questões, esse plano é considerado endossado para fins de apoio pela IFT. Ainda não está bem claro, contudo, se o Banco Mundial e outras agências doadoras aceitam verdadeiramente esse conceito. Em terceiro lugar, como observado em relatórios anteriores, a filiação vinculada a critérios específicos talvez viesse a excluir países onde o desafio da EPT é mais premente. Em quarto lugar, um foco mais forte é necessário quanto à incorporação de planos para o ensino primário no âmbito mais amplo das reformas setoriais e de combate à pobreza.

Embora alguns progressos tenham sido feitos no aperfeiçoamento da coordenação da EPT, eles ainda não são proporcionais à magnitude do desafio de atingir os objetivos de Dacar. Galvanizar a vontade política e o comprometimento internacional continua sendo a tarefa mais urgente. A provável escassez de recursos aumenta a importância de assegurar que as verbas de ajuda sejam empregadas da forma mais eficiente possível, e que elas sejam destinadas aos países que mais precisam delas. Melhor coordenação entre os doadores, a escolha correta de modalidades de financiamento e o acompanhamento regular da qualidade da educação são todos fatores da maior importância para o aumento do desempenho dos sistemas educacionais. ■

12. Para os dez primeiros países aceitos como receptores de apoio da IFT, a defasagem de financiamento foi estimada em 204,5 milhões de dólares em 2004 e 231,5 milhões, em 2005.

## Capítulo 6

# Rumo à Educação para Todos: o imperativo da qualidade

**S**e um determinado sistema educacional é de alta ou baixa qualidade pode ser determinado apenas em termos de em que medida seus objetivos vêm sendo atingidos. Os governos, as organizações internacionais e não-governamentais, os professores, as famílias e os alunos talvez não tenham opiniões idênticas. Mas, para a maioria dos grupos acima citados, os objetivos da educação incluem pelo menos dois elementos comuns: o aumento das capacidades cognitivas e a promoção de atitudes e valores vistos como necessários à boa cidadania e a uma vida produtiva na sociedade.

A qualidade também deve ser julgada em termos da equidade. Um sistema educacional caracterizado por desigualdade entre os gêneros ou por discriminação contra determinados grupos por razões éticas ou culturais não é de boa qualidade. Uma mudança em direção à equidade representa, em si, uma melhora da qualidade da educação.

Como enfatizado neste Relatório, a qualidade da educação faz muita diferença em termos das perspectivas de consecução de uma vasta gama de objetivos individuais e de desenvolvimento – de melhor saúde até rendas mais altas e maior potencial econômico.

O foco em metas unicamente quantitativas, como a universalização do ensino primário, não nos levará à EPT. De uma perspectiva política, uma das razões fundamentais para tal é que, em muitas regiões do mundo, permanece uma enorme defasagem entre o



Estudantes reivindicam melhor qualidade numa manifestação em frente ao Ministério da Educação de Honduras (2002)

**Tabela 6.1: Indicadores quantitativos e qualitativos da participação na escola primária**

Estudo	País	Coorte	% matriculada em algum momento (idades de 6 a14)	% que permaneceu até a 5ª série	% que alcançou domínio mínimo	ILM no primário para o período anterior ao teste
<b>SACMEQ (1995)</b>						
<i>Teste de leitura na 6ª série</i>	Malavi	100	91	31	7	69
	Maurício	100	99	98	52	99
	Namíbia	100	97	74	19	84
	U. R. da Tanzânia	100	87	70	18	54
<b>PIRLS (2001)</b>						
<i>Teste de leitura na 4ª série</i>	Colômbia	100	98	60	27	87
	Marrocos	100	99	77	59	81
<b>PASEC (meados de 1990)</b>						
<i>Teste de francês na 5ª série</i>	Burkina Faso	100	35	25	21	28
	Camarões	100	88	45	33	73
	Costa do Marfim	100	65	45	38	49
	Guiné	100	48	32	21	36
	Madagascar	100	78	31	20	63
	Senegal	100	48	42	25	51
	Togo	100	82	49	40	66

NER: net enrolment ratio.

Fonte e notas: Ver Capítulo 6 da versão integral do Relatório EPT

número dos alunos que se formam nas escolas e daqueles que realmente chegaram a dominar um conjunto mínimo de capacidades cognitivas.

A Tabela 6.1 ilustra a escala do problema para alguns países africanos e latino-americanos. Ela mostra que, enquanto os

ILMs eram altos em muitos países, apenas uma pequena proporção dos alunos que se formavam atingia o padrão mínimo de proficiência definido nacionalmente.

Em média, para todos os países mostrados, menos de um

terço de todas as crianças haviam adquirido proficiência mínima entre as séries de 4ª a 6ª, embora o ILM médio para os países fosse de 65%. Nesses países, uma política voltada unicamente para o aumento do índice líquido de matrículas até 100% estaria ignorando as necessidades de aprendizagem dos alunos, fracassando assim na concretização, para uma maioria significativa das crianças, de alguns dos benefícios mais importantes da frequência à escola.

Os governos comprometidos com a melhoria dos resultados de aprendizagem enfrentam escolhas difíceis, principalmente nos países de baixa renda, onde as turmas são grandes e os professores, muitas vezes, não possuem um grau muito maior de educação formal que os alunos a quem eles lecionam. Um enfoque é definir um pacote mínimo de aquisições básicas, que todos os alunos e todas as escolas têm o direito de esperar. Mas há o risco

Na Índia, uma professora conversa informalmente com suas alunas



© O. FOLLMI / RAPHO

de que uma ênfase em padrões mínimos possa vir a restringir as atividades mais inovadoras..

Este relatório descreve políticas que não estão necessariamente além do alcance até mesmo de países com as maiores limitações de recursos. Elas partem do foco no aluno e enfatizam a dinâmica do ensino e do aprendizado, com base em um crescente corpo de pesquisas sobre os fatores que tornam eficazes os professores e as escolas. Fatores como currículo, horas letivas, estratégias pedagógicas e materiais são ressaltados. Os investimentos nos professores e em seu desenvolvimento profissional é de importância crítica, como claramente demonstram as experiências de países que atingiram altos níveis de resultados de aprendizagem. A liderança escolar e as oportunidades de aprendizado mútuo e de compartilhamento de experiências são também de importância vital para a construção de uma cultura da qualidade.

### Políticas sensíveis à questão do gênero melhoram de forma direta a qualidade da educação e de seus resultados

Vínculos entre os diferentes elementos da educação também podem contribuir para o aumento da qualidade. Esse vínculos muitas vezes são ocultados ou ignorados pela compartimentada máquina da administração pública. Os programas de cuidados e educação para a

primeira infância promovem resultados acadêmicos futuros e aprendizagem pela vida inteira. A alfabetização melhora o comprometimento dos adultos com a educação de seus filhos, além de ser desejável em si mesma. Políticas sensíveis à questão do gênero melhoram de forma direta a qualidade da educação e de seus resultados.

O êxito das reformas qualitativas exige que o governo assuma um forte papel de liderança. Embora a ajuda externa possa aumentar os níveis de recursos e contribuir para a administração dos sistemas escolares, ela é incapaz de compensar a falta de um projeto societário de melhoria educacional, e pessoas de fora não conseguiriam arquitetar um projeto dessa natureza. O processo político interno, em última análise, é o que garante o sucesso da reforma. Se esse processo favorece as mudanças, as perspectivas de a ajuda internacional vir a facilitar a escalada para uma educação de melhor qualidade serão imensamente maiores. ■

O processo político interno, em última análise, é o que garante o sucesso da reforma

Para encomendar o Relatório de Acompanhamento Global da EPT 2004/5  
O Relatório está à venda online, no endereço: <http://unesco.org/publishing>

Sim desejo encomendar  cópias da publicação **Educação para Todos – O IMPERATIVO DA QUALIDADE**  
**Relatório de Acompanhamento Global da EPT 2005** (ISBN: 92-3-103976-8)

Preço: 24  x  =

Acréscimo da taxa de correio para qualquer encomenda: 4.57

Total

#### Endereço para entrega:

Sobrenome:  Primeiro Nome:

Endereço:

Cidade:  Código Postal:  País:

#### Pagamento incluído

Cheque\*  Visa  Eurocard  Mastercard

Número do cartão:  Data de vencimento:

\*Os cheques devem ser feitos em nome da UNESCO Publishing, em euros ou dólares, e pagáveis num banco estabelecido na França ou nos Estados Unidos, respectivamente.

Por favor enviar este formulário para:

UNESCO Publishing, 7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

[www.unesco.org/publishing](http://www.unesco.org/publishing)

e-mail: [publishing.promotion@unesco.org](mailto:publishing.promotion@unesco.org)

fax: +33 1 45 68 57 37