

# Estudos

---

## *Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais: Uma Proposta\**

**Ediruald de Mello**

**Messias Costa**

Universidade de Brasília (UnB)

*Apresenta uma proposta de padrões mínimos de igualdade de oportunidades educacionais. Discute aspectos relacionados com a qualidade da escola, o rendimento escolar, a responsabilização pelos resultados e a avaliação. Fornece um roteiro para a caracterização dos padrões mínimos de oportunidades educacionais, segundo quatro dimensões básicas: a dimensão humana (ou de pessoal), a dimensão de assistência ao estudante, a dimensão material (ou física) e a dimensão do processo pedagógico. Apresenta um detalhamento dos elementos mínimos necessários em cada dimensão e conclui tecendo comentários sobre a operacionalização da proposta.*

### **Introdução**

A qualidade do ensino das escolas públicas brasileiras tem sido alvo de críticas freqüentes de educadores, administradores da educação, alunos, pais de alunos, políticos, lideranças sindicais e de vários outros setores da sociedade.

A Constituição brasileira, por sua vez, atribui ao Estado o dever de garantir "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os

Trabalho elaborado por solicitação da Coordenação de Planejamento Setorial do MEC, em julho de 1990, como subsídio às ações desenvolvidas por aquele órgão.

que a ele não tiveram acesso na idade própria." (Brasil, Constituição, 1988). Além disso, "o acesso ao ensino obrigatório endireito público subjetivo" (idem), o que permite ao cidadão que se sentir lesado a possibilidade de acionar a autoridade competente.

As críticas feitas à qualidade do ensino público juntamente com os ideais de igualdade de oportunidades que permeiam o direito à educação de boa qualidade estabelecido na Constituição, no entanto, não foram ainda suficientes para alterar o panorama geral — bastante conhecido — da educação brasileira, onde se verificam imensas desigualdades educacionais. É mister transformar os ideais em realidade, eliminando as desigualdades de oportunidades educacionais existentes.

A qualidade do ensino tem sido quase sempre definida na literatura pertinente como o rendimento escolar satisfatório do aluno, demonstrado ora em forma de escores em testes padronizados, ora em forma de aprovação na série, ou na forma de conclusão de curso. Muitos estudos e pesquisas têm sido realizados com o objetivo de identificar a influência da *qualidade da escola* sobre o rendimento escolar segundo várias definições de qualidade. Uns têm examinado que variáveis ou insumos — tais como livros e outros materiais didáticos, formação e experiência dos professores — explicam o rendimento do aluno; outros têm procurado descobrir que relação existe entre o custo por aluno e o rendimento escolar; outros, ainda, buscam identificar variáveis do processo de ensino-aprendizagem — tais como, tipo de relacionamento professor-aluno, métodos de ensino, horas de estudo efetivo, processo administrativo da escola — e sua possível influência sobre o rendimento escolar.

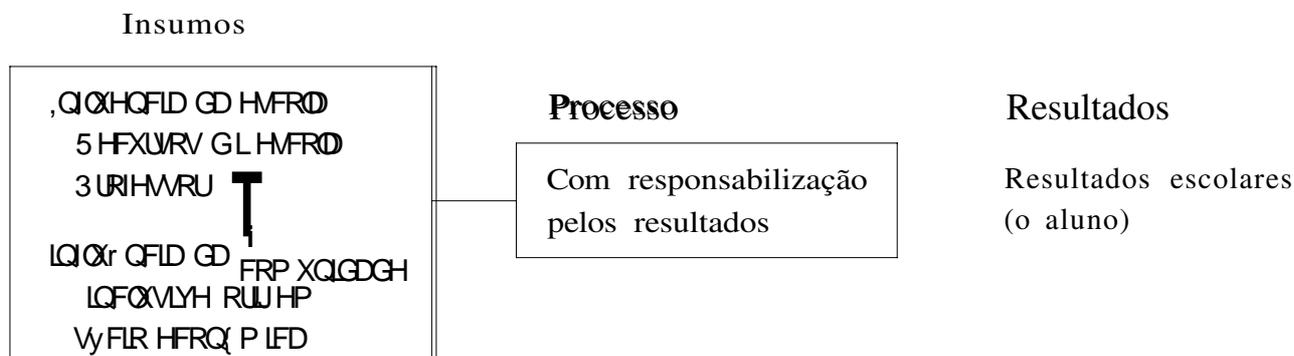
Os resultados de estudos realizados em países desenvolvidos, embora algumas vezes contraditórios, sugerem que o nível de dispêndios financeiros e o uso de outros insumos por aluno explicam apenas uma pequena parte do rendimento, quando se controla o nível sócio-econômico do aluno (Hanushck, 1989). Isto significaria que a *qualidade da escola* tem pouca influência sobre o rendimento escolar. Entretanto, estudos realizados em países pobres indicam que a qualidade da escola fundamen-

tal é extremamente baixa nesses países em comparação com a da escola dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental. Muitas escolas pobres não possuem livros didáticos, carteiras para os alunos, nem material simples para a prática da escrita. Nesses países, o incremento de insumos e o conseqüente aumento do custo por aluno podem melhorar substancialmente as oportunidades de aprender que os alunos têm (Fuller, I Heyneman, 1989). Nos países desenvolvidos, a disponibilidade de insumos materiais básicos nas escolas é maior, e sua distribuição é generalizada, o que torna insignificante o seu impacto sobre o rendimento escolar.

O Brasil, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, encontra-se na situação dos países pobres com relação à qualidade e à quantidade dos insumos existentes na escola pública. É impossível, portanto, ter expectativas de bom rendimento escolar sem que a escola disponha de um mínimo aceitável de prédios, equipamentos, materiais e profissionais qualificados para o ensino e para a assistência à saúde e à alimentação.

## Fundamentação

Faz parte do bom senso a idéia de que a aprendizagem (ou o rendimento escolar) dos alunos de uma determinada escola é o resultado da ação do professor, dos recursos escolares disponíveis, do potencial do próprio aluno e da influencia da comunidade, aí incluída a origem sócio-econômica do educando. Na sua forma mais simples esta relação poderia ser representada da seguinte forma:



Embora o processo educacional seja extremamente mais complexo do que o sugerido anteriormente e, ainda que qualquer professor ou pessoa com um mínimo de familiarização com as questões do ensino possa sugerir formas alternativas de representá-lo, o certo é que, na essência, o esquema acima não foge radicalmente do que é geralmente apresentado. De fato, regra geral, quando se fala de educação, pensa-se logo em aluno (com suas potencialidades, dificuldades, origem sócio-econômica); quando se fala de professor, imagina-se de pronto a figura do professor e a configuração da escola, não se podendo considerar completo o raciocínio sem tocar no processo de aprendizagem e no resultado escolar. Permeando tudo isto, existe obviamente a questão da *responsabilização pelos resultados (accountability)* que, como parte de uma avaliação científica, contínua, sistemática e abrangente, deve imprimir um caráter de seriedade ao processo educacional.

Isto posto, uma proposta de padrões mínimos para a educação há que se fixar necessariamente em, pelo menos, três aspectos fundamentais: insumos, processos e resultados. Uma análise que deixe de lado qualquer destes elementos será fatalmente falha e incompleta. Os exemplos mais típicos da ocorrência desta lacuna aparecem quando são reivindicadas mais verbas para o ensino sem o dimensionamento adequado das necessidades de uma educação de boa qualidade e de seus respectivos custos, ou quando a atenção é fixada apenas na carência material da escola sem a devida atenção às questões de natureza pedagógica. Na maioria das vezes, quando isto se dá, quase nunca se pergunta a respeito do que as escolas estão "produzindo" ou a respeito do que os alunos estão aprendendo e, muito menos, a respeito das responsabilidades envolvidas, responsabilidades estas que vão desde as das autoridades incumbidas da administração do sistema até às dos profissionais diretamente ligados ao trabalho em sala de aula. Torna-se necessário, em síntese, não uma avaliação despreziosa de alunos e, quando muito, de professores, feita aqui e ali sem muita sistematização ou levada a efeito para fins de intimidação, mas uma avaliação de alto a baixo envolvendo todos os participantes do processo e que seja capaz de identificar *os pontos positivos e as falhas*, bem como os responsáveis por estes resultados.

Essa avaliação ampla e abrangente deve necessariamente estar apoiada na avaliação do aluno, que precisa ser feita sistematicamente por meio de procedimentos válidos e fidedignos. No Brasil há, infelizmente, um preconceito muito grande com relação à avaliação, até mesmo com relação à avaliação

dos resultados escolares. Quando alguém toca nestes aspectos há sempre quem levante objeções e chame a atenção para as dificuldades envolvidas, perigos iminentes e considerações filosóficas. Argumenta-se também que a avaliação é coisa séria, que é preciso estar atento para usos indevidos de procedimentos avaliativos escusos, que há aspectos filosóficos importantes que precisam ser considerados, com o que todos, ou praticamente todos, concordam. Entretanto, enquanto tais discussões se desenrolam, os alunos são avaliados de maneira assistemática, sem atenção a técnicas apropriadas e, freqüentemente, com base em critérios primários que negam a estes alunos o direito de aprender e os reprovam maciçamente. O que se faz necessário é sair do imobilismo geral e estabelecer padrões mínimos de desempenho, variáveis e comparáveis entre si para se detectar de forma mais objetiva onde estão as desigualdades, os problemas e as carências que reclamam intervenção por parte do poder público ou dos agentes mais próxima e diretamente envolvidos com o ensino.

A caracterização dos padrões mínimos de oportunidades educacionais precisa, por conseguinte, ser desenvolvida em torno dos aspectos desse processo: insumos, processo e resultados.

Torna-se, assim, imprescindível a definição, com o devido detalhamento, de padrões mínimos de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, que reflitam a qualidade mínima aceitável para a sociedade, bem como a explicitação de uma política de alocação dos recursos necessários ao alcance dessa igualdade de oportunidades educacionais, que não penalize o aluno das escolas mantidas por municípios ou estados de baixa capacidade financeira.

A questão que se coloca não é, portanto, de padrões ideais de educação ou de objetivos grandiosos e, conseqüentemente, inatingíveis no atual contexto da sociedade brasileira. A preocupação central está voltada para um alvo relativamente modesto, porém inadiável, de detalhar condições mínimas, mas universais de escolarização, e alvos bem definidos de realização, compatíveis com as exigências constitucionais e coerentes com a boa prática pedagógica e com a moderna administração da educação.

Uma possível caracterização dos padrões mínimos de oportunidades poderia, de início, pautar-se por um roteiro que privilegiasse as seguintes dimensões fundamentais do processo por que passa a educação escolar:

- a) dimensão humana (ou de pessoal)
- b) dimensão de assistência ao estudante

- c) dimensão material (ou física)
- d) dimensão do processo pedagógico

Cruzando-se estas dimensões com os níveis de ensino (1º grau, de 1ª à 4ª série, c 1º grau, de 5ª à 8ª série) produzir-se-ia uma descrição, tanto quanto possível completa, dos padrões mínimos de oportunidades educacionais para o ensino fundamental. O esquema apresentado a seguir poderia servir como ponto de partida para o detalhamento dos padrões mínimos de oportunidades educacionais para o ensino fundamental.

## Dimensões dos padrões mínimos: ponto de partida

### DIMENSÃO HUMANA OU DE PESSOAL (MÍNIMOS)

#### 1. Pessoal técnico-administrativo

- .diretor
- .vice-diretor
- .secretário
- .coordenador de turno

#### 2. Pessoal de apoio administrativo

- .escriturário
- .datilografo
- .inspetor de alunos

#### 3. Área técnico-pedagógica

- .supervisor educacional
- .orientador educacional
- .professores (X = 30/1)
- .bibliotecário

#### 4. Serviços

- .merendeira
- .servente

.zelador  
.vigia  
.porteiro —

#### DIMENSÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (MÍNIMOS)

1. Assistência à saúde física e mental
  - .médico (inclusive para visão)
  - .dentista
  - .psicólogo

2. Alimentação

3. Transporte

#### DIMENSÃO MATERIAL OU FÍSICA (MÍNIMOS)

1. Material didático para uso em sala de aula regular
  - .carteiras escolares (assento e mesa)
  - .mesa e cadeira para professor
  - .quadro-de-giz, apagador, giz
  - .flip-chart (álbum seriado)
  - .mapas: geográficos, históricos e de ciências
  - .reguas para quadro-de-giz
  - .esquadros para quadro-de-giz
  - .compasso para quadro-de-giz
  - .armários
2. Material didático para uso direto do aluno
  - .livros-texto para cada disciplina
  - .cadernos
  - .lápiz (pretos e de cor)
  - .canetas

- .borrachas
- .apontadores
- .réguas
- .esquadros
- .compassos

3. Equipamento para uso didático

- .mimeógrafo
- .retroprojektor
- .gravador cassete (de som)

4. Equipamento para uso administrativo

- .máquina de escrever
- .calculadora eletrônica de mesa
- .mesa e cadeira para pessoal (técnico-administrativo, de apoio e técnico-pedagógico)
- .arquivo de aço para secretaria
- .armários

5. Material para Educação Física

6. Material para laboratórios

7. Material para Educação Artística

8. Material para biblioteca (livros e outros)

9. Material para gabinete dentário

10. Material para consultório médico

11. Material para consultório psicológico

12. Outros materiais

- .papel para máquina de escrever
- .papel para mimeógrafo

.papel carbono /  
.envelopes  
.lápiz, canetas, borrachas, apontadores de mesa  
.réguas  
.clips  
.grampeador  
.cartolina  
.pincel atômico  
.papel pardo/jornal  
.caneta hidrocor  
.caneta para transparência  
.grampos para grampeador  
.pastas para arquivo  
.acetato para transparências  
.fogão  
.utensílios

### 13. Prédios

.sala de aula (30-35:1)  
.sala para secretaria  
.sala para diretoria  
.sala para orientador educacional e psicólogo escolar  
.sala de professores  
.cozinha  
.cantina  
.banheiros (sanitários e chuveiros)  
.bebedouros  
.biblioteca  
.gabinete dentário  
.consultório médico  
.quadra de esportes  
.área coberta para recreação

- .almoxarifado
- .sala de mecanografia
- .auditório
- .laboratórios:
  - ciências, educação musical, línguas estrangeiras, artes;
  - outros, de acordo com o currículo

#### DIMENSÃO DO PROCESSO PEDAGÓGICO (MÍNIMOS)

1. Relação aluno/professor (30-35:1)
2. Duração do curso (I<sup>o</sup> grau completo)
  - .funcionamento diurno — 8 anos
  - .funcionamento noturno— 10 anos
3. Ano letivo: 200 dias
4. Jornada diária dos alunos
  - .funcionamento diurno — 4 horas
  - .funcionamento noturno — 3 horas e 12 minutos
5. Avaliação anual da escola tendo em vista
  - .diminuição da evasão
  - .diminuição da repetência
  - .aumento anual da taxa de escolarização da faixa etária do ensino fundamental
  - .melhoria do rendimento, demonstrada em testes padronizados de Português, Matemática, Estudos Sociais e Ciências, até a 4<sup>a</sup> série, e mais Língua Estrangeira, a partir da 5<sup>a</sup> série
6. Salário docente: piso salarial profissional
7. Plano de carreira (existência de)
8. Aula noturna: adicional de 30% sobre o salário ou redução equivalente da carga horária total

9. Férias anuais: 45 dias (para o pessoal)

10. Admissão de pessoal: concurso público de provas e títulos para docentes (inclusive prova de prática de ensino) e para especialistas

11. Trabalho em regiões de difícil acesso ou nas periferias dos grandes centros urbanos: adicional de remuneração

12. Mínimos curriculares

1 <sup>a</sup> à 4 <sup>a</sup> série	5 <sup>a</sup>	à 8 <sup>a</sup> série
Português		As anteriores e mais:
Matemática		Programas de Saúde
Estudos Sociais		Língua Estrangeira
Ciências		
Educação Física		
Educação Artística		
Desporto Educacional		

## Operacionalização

A definição dos padrões mínimos de oportunidades educacionais pode ser feita de várias formas. É possível que uma das estratégias mais aconselháveis seja aquela que reúna informações dos elementos que atuam diretamente na educação (professores e diretores de escola), dos usuários dos serviços educacionais (alunos, pais de alunos) e de especialistas.

Seria aconselhável que os professores e diretores escolhidos para opinar sobre os padrões mínimos pertencessem a escolas iguais às demais de um sistema em termos de recursos, mas que se destacassem pela excelência da administração, considerada assim pela comunidade e pelas autoridades educacionais. Desta forma, a seleção das escolas deveria ser feita através de uma amostra administrativa ou intencional, ou seja as escolas seriam deliberadamente escolhidas para o estudo. Cabe destacar, ainda, que, embora o objeto de interesse seja a escola pública, esta amostra

deve incluir também algumas escolas particulares. Estas serviriam de "ponto de apoio", de comparação, ou seja, de "controle", tomando-se este termo num sentido menos exato do que o usualmente empregado em pesquisa.

A amostra de escolas, bem como a de professores e diretores, deveria também ser representativa de todas as séries (1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>), dos tipos de escola (escola comum, escola especial etc.) e dos turnos (diurno e noturno).

A inclusão dos usuários dos serviços educacionais na amostra é justificada pelo fato de serem eles os beneficiários da educação e, em última instância, os juizes de todo o processo.

Por fim, deve ser considerado o caso dos especialistas. Aí poderiam ser incluídos elementos de entidades especializadas em determinados serviços educacionais — laboratórios de ciências, construções escolares etc —, bem como de professores universitários que militam na área da administração educacional e que, portanto, têm uma visão mais abrangente e globalizadora do assunto. Estes, por sinal, seriam os críticos e sistematizadores do produto final.

Tomando-se o esquema **Dimensões dos padrões mínimos: ponto de partida**, apresentado anteriormente, e desenvolvendo-o à luz dos elementos e das considerações levantadas na **Operacionalização**, é possível chegar-se a uma descrição bastante razoável e socialmente aceitável dos mínimos necessários ao alcance da igualdade de oportunidades educacionais no ensino fundamental para o Brasil de hoje.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: MEC, 1988. Art. 208,1.

HANUSHEK, Eric A. The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, v. 18, n.4, p.45-51, maio 1989.

FULLER, Bruce, HEYNEMAN, Stephen R Third world school quality: Current collapse, future potential. *Educational Researcher*, v. 18, n.2, p. 12-19, mar. 1989.

Recebido em 20 de outubro de 1992

Ediruald de Mello é doutor (Ph.D.) em Administração Educacional pela University of New México (EUA). É ex-professor da Universidade de Brasília e, atualmente, ocupa o cargo de assessor legislativo da Câmara dos Deputados na área de educação.

Messias Costa é doutor (Ph.D.) em Administração e Análise de Políticas Educacionais pela Universidade de Stanford (EUA). Tem formação em educação, direito e economia e é professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

*This article presents a proposal for establishing minimum requirements for equal educational opportunity. It discusses aspects related to school achievement, accountability and evaluation. The article provides a guide to characterize minimum requirements for educational opportunities according to four basic dimensions (or personnel dimension), Student aid dimension, material (or physical) dimension and pedagogical process dimension. It also details the minimum elements necessary in each dimension and comments on the implementation of the proposal.*

*Cet article presente un modele de conditions minimales pour l'égalité en matière d'opportunités éducatives. L'étude discute les aspects concernant la qualité de l'école, le résultat de l'apprentissage, l'"accountability" et l'évaluation. Il offre une liste de ces conditions minimales selon quatre dimensions: la dimension humaine (ou du personnel), la dimension de l'assistance à l'étudiant, la dimension matérielle (ou physique) et la dimension pédagogique. En plus, l'article détaille les éléments basiques à être considérés en chaque dimension et pour l'opération du modèle.*

*El artículo presenta una propuesta de padrones mínimos de oportunidades educativas. Discute aspectos relacionados con la calidad de la escuela, la realización escolar, la "accountability" y la evaluación. Presenta una guía para la caracterización de los padrones mínimos de oportunidades educativas según cuatro dimensiones básicas: dimensión humana (o de persona/), Dimensión de asistencia al estudiante, dimensión material (o física) y dimensión del proceso pedagógico. Además presenta un detallamiento de los elementos mínimos necesarios en cada dimensión y concluye con comentarios acerca de la operacionalizado!! de la propuesta.*