



FATORES QUE INTERFEREM NO DESEMPENHO DAS ESCOLAS



FATORES QUE INTERFEREM NO DESEMPENHO DAS ESCOLAS

ANALISANDO SISTEMAS ESCOLARES ATRAVÉS DO PRISMA DO PISA 2000

RESULTADOS DO PISA 2000



ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

Moderna

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

A OCDE é um fórum único, onde os governos de 30 democracias trabalham juntos para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está também na linha de frente dos esforços no sentido de compreender os novos desenvolvimentos e as novas preocupações – tais como a governança corporativa, a economia da informação, e os desafios de uma população que vive cada vez mais –, e de ajudar os governos a encontrar soluções para eles. A Organização oferece as condições para que os governos possam comparar experiências de políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar boas práticas, e trabalhar no sentido de coordenar políticas domésticas e internacionais.

Os países-membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia. A Comissão de Comunidades Europeias participa no trabalho da OCDE.

A OCDE Publishing promove ampla divulgação de coletas de dados estatísticos e de pesquisas referentes a questões econômicas, sociais e ambientais da Organização, assim como de convenções, diretrizes e padrões estabelecidos por acordo entre os países-membros.

Originalmente publicado pela OCDE, em inglês, sob o título:

What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA

© 2004, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Para a edição em língua portuguesa:

© 2006, Editora Moderna Ltda., Brasil

Publicado mediante acordo entre a OECD Paris e a Editora Moderna Ltda., que é responsável pela qualidade da tradução para o Português e por sua coerência com o texto original.

Moderna

COORDENAÇÃO EDITORIAL EM LÍNGUA PORTUGUESA: Sérgio Couto
TRADUÇÃO, REVISÃO E PRODUÇÃO GRÁFICA: B & C Revisão de Textos S/C Ltda.
COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL: Wilson Aparecido Troque
IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

Reprodução proibida. Art.184 do Código Penal e Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.

EDITORA MODERNA LTDA.
Rua Padre Adelino, 758 - Belenzinho
São Paulo - SP - Brasil - CEP 03303-904
Vendas e Atendimento: Tel. (0_ _11) 6090-1500
Fax (0_ _11) 6090-1501
www.moderna.com.br
2006

Impresso no Brasil

PRÓLOGO

Os estudantes estão preparados para enfrentar os desafios do futuro? São capazes de analisar, elaborar e comunicar suas idéias de maneira eficaz? Têm competência para continuar a aprender ao longo de toda a vida? Os pais, os estudantes, o público e todos aqueles que administram sistemas educacionais precisam ter respostas para estas perguntas.

Muitos sistemas educacionais fazem o monitoramento da aprendizagem dos estudantes para fornecer respostas a estas perguntas. Análises internacionais comparativas podem ampliar e enriquecer o cenário nacional por meio da apresentação de um contexto mais amplo dentro do qual resultados nacionais possam ser interpretados. Podem oferecer aos países informações que lhes permitam avaliar seus pontos fortes e suas fragilidades e monitorar seus progressos. Podem ainda estimular os países a elevar suas aspirações, e podem fornecer parâmetros para políticas nacionais voltadas ao currículo e aos esforços de instrução das escolas, assim como à aprendizagem dos estudantes.

Em resposta à necessidade de parâmetros de desempenho dos estudantes que sejam comparáveis internacionalmente, a OCDE lançou o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). O PISA representa um compromisso assumido pelos governos dos países da OCDE de monitorar regularmente os resultados dos sistemas educacionais em termos do desempenho do estudante, dentro de uma estrutura de referência comum, adotada internacionalmente.

Os primeiros resultados do PISA foram publicados em 2001, revelando amplas diferenças entre os países com relação ao desempenho de estudantes de 15 anos de idade em disciplinas fundamentais. Para alguns países, esses resultados foram profundamente decepcionantes, revelando que o desempenho médio

de seus estudantes mostrou-se sensivelmente inferior ao de outros países, por vezes a despeito de altos investimentos em escolarização. No entanto, de maneira geral, os resultados do PISA 2000 também abriram perspectivas estimulantes. Os resultados alcançados por estudantes em países como Coreia do Sul e Finlândia revelaram que é possível conseguir excelência na escolarização, e a um custo razoável. Da mesma forma, os resultados obtidos por Canadá, Coreia do Sul, Finlândia, Japão e Suécia indicam que é possível combinar altos padrões de desempenho com uma distribuição de resultados de aprendizagem socialmente equilibrada. Por fim, os resultados sugerem que altos padrões de desempenho podem ser alcançados de maneira consistente pelas escolas, sendo que as diferenças entre escolas na Finlândia e na Suécia representam apenas cerca de 10% da variação do desempenho geral de seus estudantes com relação aos estudantes da OCDE.

Estas conclusões alimentaram o debate sobre outros resultados do PISA, na busca de melhor compreensão sobre os motivos pelos quais alguns países conseguem resultados de aprendizagem melhores e mais equilibrados do que outros. Com este objetivo, a OCDE vem publicando uma série de relatórios temáticos internacionais, que analisam em maior profundidade o impacto de alguns fatores sobre o desempenho do estudante – envolvendo atuações individual, escolar e do sistema. Da mesma maneira, a maioria dos países desenvolve pesquisas e análises nacionais para situar mais adequadamente as conclusões do PISA em seu contexto nacional, nos níveis educacional, social e econômico.

No entanto, as diferenças em padrões de desempenho podem ser explicadas por uma análise dos resultados do PISA apenas até certo li-

mite, uma vez que inúmeros fatores continuam difíceis de quantificar e não foram medidos pelo PISA – entre eles, o formato sistemático do provimento da educação, abordagens mais amplas voltadas à reforma educacional e a estratégias inovadoras, e o contexto geral no qual operam os sistemas educacionais.

Nesse cenário, o Ministério Federal Alemão de Educação e Pesquisa lançou e financiou um estudo-piloto multilateral inovador, visando relacionar os resultados do PISA a parâmetros qualitativos com relação a aspectos importantes de políticas públicas, incluindo: estratégias de reforma e inovação na área educacional; questões de governança e alocação de recursos; abordagens nacionais da determinação de padrões, avaliação e monitoramento de sistemas; organização de sistemas de apoio; desenvolvimento profissional de professores e planos de carreira; abordagens nacionais ao encaminhamento de diferenças socioeconômicas no *background* dos estudantes, com atenção especial à integração de estudantes não-nativos e daqueles cujos pais são originários de outros países. Contribuíram para este estudo pesquisadores e especialistas da Alemanha, do Canadá, da Finlândia, da França, da Holanda, da Inglaterra e da Suécia, dentro de uma estrutura de referência comum em termos de análise comparativa, sob a direção do Instituto Alemão para a Pesquisa Educacional Internacional. Os resultados foram publicados no relatório *Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA – Teilnehmerstaaten* (Ministério Federal Alemão de Educação e Pesquisa, 2003).

A abordagem e as conclusões da pesquisa também foram apresentadas ao Conselho dos Países Participantes do PISA e ao Comitê de Educação da OCDE/Conselho de Gestão do CEPEI, em outubro de 2003. Além disso, os países incluídos neste estudo analisaram e comentaram a descrição de seus sistemas escolares, o que resultou no relatório *Fatores*

que Interferem no Desempenho das Escolas – Analisando Sistemas Escolares através do Prisma do PISA 2000, que apresenta resultados fundamentais produzidos pelo estudo multilateral.

Embora o estudo multilateral – e, portanto, este relatório – deva ser visto apenas como um primeiro passo em direção à integração de conclusões de pesquisas educacionais quantitativas e qualitativas através dos países, ele estabelece um marco importante. Além disso, permite ampliar a base para o diálogo e a colaboração entre os países no que se refere a políticas, visando à definição e à operacionalização de objetivos educacionais inovadores, que utilizem de maneira eficaz a rica fonte de parâmetros fornecidos por comparações entre os países. Juntamente com os relatórios temáticos internacionais do PISA, este relatório pode dar suporte à mudança atualmente em curso nas políticas, que deslocam seu foco de *insumos educacionais* para *resultados de aprendizagem*; e pode apoiar os países na implementação de melhorias na escolarização e na melhor preparação dos jovens no momento em que chegam a uma vida adulta que sofre rápidas transformações e aumento da interdependência global.

O PISA é um esforço colaborativo que reúne especialistas dos países participantes, com o apoio de seus países, com base em interesses compartilhados e orientados por políticas. Os países participantes assumem a responsabilidade pelo projeto no nível de políticas por meio do Conselho dos Países Participantes. Especialistas dos países participantes atuam em grupos de trabalho encarregados de fazer a ligação entre os objetivos do PISA com relação a políticas e a melhor *expertise* relevante e técnica na área de avaliação comparativa internacional de resultados educacionais. Por meio de sua participação nesses grupos de especialistas, os países garantem que os instrumentos de avaliação do PISA tenham validade em termos internacionais, e que levem em consideração os contextos culturais e curriculares dos países-

■
membros da OCDE, que forneçam uma base realista para mensuração, e que enfatizem a autenticidade e a validade educacional. As estruturas de referência e os instrumentos de avaliação do PISA 2000 são o produto de um processo de desenvolvimento plurianual, e foram adotados pelos países-membros da OCDE em dezembro de 1999.

O relatório foi elaborado pela Secretaria Geral da OCDE, sob a direção de Andreas Schleicher e Claire Shewbridge. O estudo multilateral coordenado pelo Instituto Alemão para Pesquisa Educacional Internacional, no qual está baseado o relatório, foi um esforço colaborativo entre cientistas da área da educação de sete países: David N. Wilson e Tony C. M. Lam

(Toronto, Canadá); Pamela Sammons, Karen Elliot, Brenda Taggart e Wesley Welcomme (Londres, RU); Pirjo Linnakylä (Jyväskylä, Finlândia); Jean-Claude Emin, Jaqueline Levasseur *et al.* (Paris, França); Jaap Scheerens e Bob Witziers (Enschede, Holanda); Holder Daun, Florian Waldow e Kah Slenning (Estocolmo, Suécia); e Hans Döbert, Isabell van Ackeren, Wilfried Bos, Klaus Klemm, Eckhard Klieme, Rainer H. Lehmann, Botho von Kopp, Knut Schwippert, Wendelin Sroka e Manfred Weiß (Alemanha), juntamente com inúmeros outros autores que apoiaram a elaboração do relatório.

O relatório é publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE.

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
Capítulo 1: Introdução	11
Capítulo 2: Estratégias para inovação e reforma no sistema escolar	15
Esforços de reforma nos seis países adotados como referência	15
Semelhanças e diferenças em esforços de reforma	20
Capítulo 3: Transferência de responsabilidades para as escolas	23
Estratégias de transferência	23
Exemplos de esforços de transferência	24
Semelhanças e diferenças em estratégias de transferência	27
Capítulo 4: Monitoramento do sistema	29
Monitoramento de sistema nos países adotados como referência	30
Semelhanças e diferenças em monitoramento de sistemas	33
Capítulo 5: Organização de sistemas de apoio	35
Sistemas de apoio nos países adotados como referência	35
Semelhanças e diferenças em sistemas de apoio	40
Capítulo 6: Compreensão e aplicação de padrões	43
Utilização de padrões nos países adotados como referência	43
Semelhanças e diferenças na formulação dos padrões	46
Capítulo 7: Organização de processos educacionais dentro das escolas	49
Organização de processos educacionais nos países adotados como referência	49
Semelhanças e diferenças na organização de processos educacionais	53
Capítulo 8: Integração de estudantes não-nativos e de estudantes cujos pais são estrangeiros	57
Esforços para educar estudantes não-nativos e estudantes cujos pais são estrangeiros	59
Semelhanças e diferenças em estratégias e estruturas de apoio para estudantes não-nativos e estudantes cujos pais são estrangeiros	62
Capítulo 9: Como os países enfrentam as diferenças entre o desempenho e as realizações dos estudantes que compõem a população-alvo	65
Estratégias para enfrentar baixos níveis de realização educacional	65



Semelhanças e diferenças na compensação de desigualdades sociais na educação básica	69
Capítulo 10: Desenvolvimento profissional de professores	71
Estratégias para o desenvolvimento profissional do professor	71
Semelhanças e diferenças na organização da capacitação de professores	75
Capítulo 11: Conclusões	77
A cultura educacional e como enfrentar a heterogeneidade	77
Estrutura do sistema escolar e serviços de apoio	79
A governança do sistema escolar	80
Anexo A: Estrutura analítica utilizada para relatórios nacionais no estudo multilateral coordenado pelo Instituto Alemão para Pesquisa Educacional Internacional	83

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o PISA – Programa Internacional da OCDE para Avaliação de Estudantes – tem influenciado acentuadamente o discurso educacional em inúmeros países, colocando a seguinte questão: que fatores do sistema educacional e que fatores socioeconômicos são responsáveis pela variação na “produtividade” de sistemas educacionais? Para responder a esta pergunta e às questões relacionadas a ela, o Ministério Federal Alemão para Educação e Pesquisa constituiu um grupo de trabalho composto por pesquisadores liderados pelo Instituto Alemão para a Pesquisa Educacional Internacional (DIPF) para a realização de um estudo. Este estudo não teve como objetivo primordial analisar diretamente os resultados do PISA, uma vez que, embora esse programa possa fornecer pistas que revelam as diferenças com relação à “produtividade” educacional,

não consegue explicar prontamente essas diferenças. O estudo recorreu a um grupo de trabalho – formado por especialistas que atuam em cada um dos seis países selecionados, que nos resultados do PISA 2000 apresentaram desempenho relativamente forte – para identificar características importantes em seus sistemas, especialmente aquelas ações que vêm promovendo mudanças. O relatório completo do estudo foi publicado em alemão, e apresenta detalhes minuciosos sobre a metodologia adotada.¹ O Anexo A deste relatório apresenta a estrutura analítica do estudo original.

Nesta síntese, a OCDE resume pontos essenciais dos seis sistemas educacionais analisados no relatório. Trata-se fundamentalmente de ações implementadas por sistemas educacionais em evolução, cujos resultados

têm sido bastante positivos, permitindo que nesses países seja desenvolvido um trabalho consistente no sentido de aprimorar os procedimentos e o produto da educação que fornecem. Todos os países envolvidos no estudo estão comprometidos com a implementação de mudanças, e identificaram um conjunto de questões comuns a todos, visando garantir que todos os estudantes utilizem plenamente seu potencial dentro do sistema escolar.

Um exercício como este não consegue identificar relações precisas de causa e efeito entre determinados fatores e resultados educacionais, principalmente com relação à sala de aula e aos processos de ensino e aprendizagem desenvolvidos. No entanto, pode, sim, identificar fatores que, aparentemente, e com base em análise empírica, podem ser entendidos como características “universais” que dão suporte à aprendizagem de boa qualidade na escola, e que são específicas de algumas culturas ou de alguns sistemas. Além disso, a análise das ocorrências registradas nesses países pode fornecer alguns indicadores sobre tipos específicos de estratégias de reforma que resultam em sistemas educacionais bem-sucedidos.

Participaram do estudo países industriais ocidentais selecionados, que apresentaram bons resultados no PISA 2000, e que aplicaram estratégias variadas de reforma educacional, inovação e avaliação. São eles:

- Canadá, escolhido como um país com estrutura federativa, no qual cada província e cada

território são responsáveis por seus próprios sistemas educacionais, e também devido à sua experiência específica de implementação de práticas educacionais inovadoras.

- Inglaterra, escolhida principalmente em função de seus sistemas de avaliação e de sua experiência na abordagem de estratégias de inovação em resposta a estudos comparativos.²
- Finlândia, devido a seu grande sucesso no PISA e à sua experiência de longo prazo com estratégias de reforma.
- França, devido à sua experiência na utilização de avaliações de sistemas e estratégias de inovação.
- Holanda, devido à sua experiência com relação a avaliações e estratégias de inovação no setor escolar.
- Suécia, devido a seu excelente desempenho no PISA e à sua experiência com estratégias de reforma de longo prazo.

A análise apresentada nos capítulos 2 a 10 mostra de que maneira cada um desses países encaminha uma série de temas inter-relacionados, analisando aspectos comuns e distintos entre suas respectivas abordagens. Os temas mais específicos analisados na seqüência envolvem estratégias para melhorar o desempenho do sistema educacional, o que pode ser alcançado por diversos meios: monitoramento dos pontos fracos, indentificando as necessidades para melhoria; fornecimento de apoio a escolas, professores e estudantes nos locais onde se

faça mais necessário; formulação de padrões e expectativas; ou capacitação de atores no nível local, transferindo a responsabilidade pelo cumprimento de objetivos específicos. Com relação a estes aspectos, todos os sistemas têm em comum um nível de atenção e compromisso com relação a melhorias, em termos não só de aumento do desempenho de maneira geral, mas também da garantia que oferecem para que grupos menos favorecidos

tenham acesso a suficientes oportunidades de aprendizagem. Não bastam oportunidades individuais e processos adequados: os objetivos desses países estão relacionados com os resultados efetivamente alcançados, e, em especial, com a meta de elevar todos os estudantes pelo menos a um nível determinado de desempenho e qualificação. O capítulo 11 conclui reunindo algumas mensagens fundamentais que emergem desta análise.

Notas

1. O relatório original (*Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmer-staaten*) foi coordenado pelo Instituto Alemão para a Pesquisa Educacional Internacional (DIPF), e pode ser acessado no *site* do Ministério Federal de Educação e Pesquisa (BMBF): <http://www.bmbf.de/pub/pisa-vergleichsstudie.pdf>.
2. Uma vez que os dados do PISA e da OCDE normalmente cobrem o Reino Unido, a análise comparativa está centrada, por razões pragmáticas, basicamente na Inglaterra. Este estudo refere-se tanto ao Reino Unido quanto à Inglaterra.

ESTRATÉGIAS PARA INOVAÇÃO E REFORMA NO SISTEMA ESCOLAR

Esforços de reforma nos seis países adotados como referência

O desempenho dos estudantes no PISA é o resultado de uma ampla variedade de influências geradas tanto no interior do sistema educacional quanto fora dele. É impossível atribuir uma responsabilidade abrangente a todos esses fatores para explicar com precisão o desempenho de determinado país no PISA. No entanto, um fator comum entre países que registram desempenho relativamente alto são os vigorosos esforços empreendidos pelas autoridades no sentido do aprimoramento do sistema educacional, sem deixar de lado a qualidade e a relevância contemporânea desses sistemas. Em cada um dos seis países incluídos no estudo, a educação desfruta de alta prioridade política – em grande medida, independentemente da orientação política

do governo no poder. Este fato reflete-se em esforços consideráveis empreendidos na reforma do sistema educacional ao longo das duas últimas décadas.

Tais reformas não eliminaram todos os pontos fracos dos sistemas educacionais, mas, aparentemente, contribuíram para contê-los. Por exemplo, os países buscaram solução para os problemas de diferenças sociais nos resultados educacionais, e, em medidas diversas, tentaram limitar a extensão dessas diferenças. No Canadá, na Finlândia e na Suécia, os resultados apresentados pelos diferentes grupos sociais são relativamente equilibrados. No Reino Unido, por outro lado, as diferenças sociais ficam significativamente acima da média, e na França, apenas moderadamente acima da média para todos os países da OCDE.

Embora sejam inúmeras as diferenças sociais e culturais que individualizam as estratégias de reforma para cada país, é possível identificar alguns pontos comuns às diversas abordagens. Esses pontos comuns são resumidos a seguir, após a apresentação de algumas características básicas de esforços de reforma recentes em cada um dos seis países do estudo.

No **Canadá**, o sistema educacional e a reforma educacional são questões a serem tratadas individualmente por cada província e em cada território. No entanto, a insatisfação geral em muitas províncias levou a uma ampla reforma na década de 90. Essas reformas envolveram, de maneira especial:

- Alterações na governança: os quadros administrativos escolares fundiram-se para melhorar a eficiência; foram criados conselhos escolares para melhorar o envolvimento dos pais.
- Abolição de cursos com duração de nove ou dez anos.
- Melhor controle dos gastos com educação.
- Estrutura nacional optativa na área de ciências, coordenada pelo conselho, representando o ministro de Educação das províncias, cobrindo a maior parte do país.
- Desenvolvimento de “indicadores” para avaliar sistemas escolares nas províncias, apoiados em testes aplicados aos estudantes em nível nacional.

Ontário é um exemplo de uma província que planejou mudanças de forma particular-

mente sistemática, com rigoroso monitoramento do desempenho dos estudantes, da qualidade da escola e das competências dos professores em relação a padrões profissionais. Em nível nacional, enfatizou-se o recurso dos testes aplicados aos estudantes para verificar se haviam sido atingidos os resultados de aprendizagem desejados, conforme determinado no currículo local – ainda que haja dúvidas quanto a se melhores resultados de testes efetivamente refletem melhorias na aprendizagem. Tentou-se também melhorar a educação na primeira infância como uma base essencial, tanto por meio da ampliação do acesso para crianças entre 3 e 5 anos de idade, quanto por meio da atenção ao desenvolvimento precoce de habilidades cognitivas e nas áreas de matemática e de língua materna.

Na **Inglaterra**, as reformas implementadas na década de 80 e nos primeiros anos da década de 90 pelo governo Conservador giraram em torno da introdução de um currículo nacional, de testes de desempenho padronizados, de maior autonomia para as escolas no gerenciamento e na alocação de recursos, de incentivos aos estudantes para instigar a concorrência com outras escolas, e de apoio financeiro para que estudantes de mais baixa renda freqüentassem escolas particulares. Dentre essas políticas, algumas foram reforçadas e outras foram alteradas pelo governo Trabalhista (eleito em 1997), que sucedeu aquela administração:

- Foram ampliados os *recursos* para a educação pública – em parte, fazendo da educação

uma prioridade fundamental na alocação de recursos; e, em parte, redirecionando para a rede pública os subsídios destinados a escolas particulares, especialmente para melhorar os recursos alocados nos anos iniciais de educação.

- Por meio de uma Unidade Central de Padrões e Eficácia, além de outros mecanismos, foram enfatizados os *padrões*, tanto para resultados de aprendizagem como para a qualidade do ensino.
- São disseminadas *boas práticas* que foram implementadas com sucesso por escolas e professores, envolvendo também conceitos educacionais.
- *Escolas com fraco desempenho* recebem apoio, mas também estão sujeitas a sanções, que chegam até o encerramento das atividades em casos de persistência de baixo desempenho.
- A “*diversidade*” vem sendo promovida juntamente com as melhorias. Permitindo que as escolas assumam características especiais (no nível secundário), e estimulando as ligações com entidades externas – nas quais se incluem igrejas, empresas e organizações comunitárias –, o governo visa fortalecer as escolas como organizações, permitindo que operem como locais de aprendizagem.
- A educação nos *anos iniciais* recebeu nova ênfase, e, em especial, foi ampliado o acesso à experiência pré-escolar de qualidade para crianças pouco favorecidas, entre 3 e 4 anos de idade.

Um aspecto importante nesta abordagem é o foco determinado no desempenho, tanto da escola quanto dos professores individualmente. A aplicação de testes aos estudantes fornece informações comparativas que alimentam essa estratégia. As escolas recebem planos de ação específicos para melhorar seu desempenho em relação a escolas semelhantes. O reconhecimento de boa atuação de professores e a melhoria da capacitação dos professores em serviço têm por objetivo elevar o padrão da profissão docente. Trabalhando em direção a objetivos estabelecidos e estimulando os professores e as escolas a assumir a responsabilidade pelo desempenho, essas reformas vão ao encontro de constatações de pesquisas nacionais e internacionais, que enfatizam o valor da revisão do desempenho.

Na **Finlândia**, a reforma implementada ao longo de três décadas girou em torno do desejo de promover oportunidades educacionais iguais e do princípio de aprendizagem ao longo de toda a vida. Os esforços incluíram: introdução de escolas abrangentes na década de 70, substituindo um sistema escolar baseado em programa; reforma da capacitação profissional, na década de 80; e estabelecimento de politécnicas, na década de 90. A educação abrangente foi acompanhada por maior centralização de planejamento e controle, especialmente com relação ao currículo. No entanto, durante a década de 90, as escolas tiveram maior liberdade sobre disciplinas opcionais e maior diversidade, por meio de conceitos como, por exemplo, escolas especializadas. A cada quatro anos,

em um plano de desenvolvimento, o governo apresenta em detalhes suas prioridades para a educação. No período de 1999 a 2003, o plano incluiu as seguintes prioridades:

- Centrar o foco em TCI, matemática e ciências.
- Promover altos níveis de competência em idioma estrangeiro.
- Solicitar às instituições educacionais e às autoridades locais responsáveis pela educação que realizem avaliações buscando melhorar a qualidade.
- Melhorar a cooperação entre as escolas e o mundo do trabalho.
- Estabelecer padrões em capacitação de professores pré-serviço e em serviço.

Na Finlândia, discute-se atualmente até que ponto diretrizes centrais devem ser novamente estabelecidas – por exemplo, enfatizando disciplinas básicas. Em 2003, foi constituído um Conselho de Avaliação, em nível nacional, para coordenar procedimentos de verificação e avaliação. Os resultados do PISA 2000 abriram o debate sobre diversas áreas para novas melhorias, inclusive a redução das diferenças entre meninos e meninas. Em parte, a abolição da organização de turmas com base em desempenho, na década de 80, deveu-se à constatação de que aquelas com nível de desempenho mais baixo incluíam principalmente meninos e estudantes de *backgrounds* socioeconômicos mais carentes. No PISA 2000, o nível

de diferenças em leitura na Finlândia ficou entre os mais baixos da OCDE na comparação entre grupos socioeconômicos, porém foi um dos mais altos na comparação entre meninos e meninas.

Na **França**, assim como na Finlândia, a reforma empreendida desde a década de 80 foi direcionada para a redução da influência das desigualdades sociais sobre o acesso a oportunidades de educação. Também como na Finlândia, uma das metas da reforma foi um estilo mais integrado de escolarização secundária, o que foi atingido por meio da introdução de séries iniciais abrangentes na escola secundária – o *collège* –, na década de 70. A partir da década de 80, outro destaque da reforma foi a descentralização, que, por exemplo, atribuiu às autoridades locais maior responsabilidade pela alocação dos recursos; aos administradores regionais, permitiu maior poder de decisão; e às escolas secundárias, deu maior liberdade para adaptar objetivos educacionais às suas situações locais. Os esforços de reforma empreendidos atualmente buscam adequar elementos tradicionais de controle central a pressões pela descentralização. A tensão entre exigências centrais e a implementação individual ficou visível, por exemplo, na adoção de zonas “preferenciais” de prioridade educacional (ZEP), que recebem recursos extras. Na década de 90, um esforço sistemático no sentido de levar pelo menos 80% de cada turma até o padrão do *baccalauréat* ao final da escola secundária foi reforçado por:

- Monitoramento mais rigoroso do sistema em nível nacional, aplicando aos estudantes testes diagnósticos.
- Consolidação da capacitação inicial dos professores, com orientação prática mais vigorosa, assim como monitoramento de padrões acadêmicos.
- Expansão do provimento de educação pré-escolar (início da década de 90), com aumento proporcional nas taxas de frequência de crianças de três anos de idade.
- Introdução de “ciclos” – que cobrem várias séries com objetivos finais comuns –, especialmente no nível primário.
- Reforma da estrutura do *collège*, para produzir melhores condições de ingresso na educação secundária, maior diferenciação de acordo com as necessidades dos estudantes, e orientação para alternativas de programas nas séries finais da educação secundária.
- Melhoria do apoio individual a estudantes na primeira série do *lycée* (séries finais da educação secundária).
- Constituição do Conselho Nacional para Avaliação Escolar (em 2002).

Críticas recentes a estes planos de reforma baseiam-se, em parte, no fracasso com relação à meta básica: a proporção de alunos que alcançaram o nível de *baccalauréat* em 2000 foi de 70%, e não 80%. Coloca-se em questão também a capacidade dos estudantes com relação ao domínio de habilidades básicas no nível primário. Existe um entendimento de que as

reformas apenas postergaram as desigualdades entre os estudantes, em lugar de eliminá-las. As críticas atuais atingem especialmente o *collège*. A tarefa decisiva para a política de educação atual é superar diferenças na qualidade das instituições educacionais, que continuam a ser associadas a diferenças regionais.

Na **Holanda**, a política educacional foi baseada tradicionalmente em decisões tomadas pelo governo em colaboração com organizações nacionais, como sindicatos de professores e entidades mantenedoras de escolas. Nos últimos anos, as reformas fortaleceram a autonomia local e transferiram para os níveis mais baixos a responsabilidade pela qualidade da educação. Em particular:

- O governo agora limita-se a decisões que afetam a estrutura básica da educação.
- As escolas administram recursos financeiros e políticas de recursos humanos.
- O financiamento da educação passou a ser mais vinculado ao desempenho.
- A auto-avaliação feita pelas instituições foi associada à avaliação externa de qualidade, especialmente por meio da inspeção escolar.

A década de 90 testemunhou um conjunto de reformas que visavam melhorar o ensino e a aprendizagem, como a redução do tamanho das turmas na educação primária e a adaptação da educação secundária às necessidades do mercado de trabalho. Melhorias nas condições de equidade também constituíram

um objetivo importante, que foi alcançado, por exemplo, por meio do deslocamento de recursos extras para escolas com estudantes em condições sociais pouco favorecidas. No entanto, as avaliações indicaram que, na Holanda, as desigualdades sociais persistem no sistema altamente segmentado de educação secundária. Reformas criando maior integração nas séries iniciais da educação secundária não eliminaram a separação de estudantes, embora sejam encontrados frequentemente diferentes tipos de escolarização na mesma edificação ou na mesma escola.

Na **Suécia**, atribui-se alta prioridade à igualdade de oportunidades educacionais. As reformas empreendidas desde a década de 80 também enfatizaram a descentralização, um princípio que sobreviveu a mudanças no governo. As reformas iniciais envolveram a transferência de responsabilidades pelos recursos e o abrandamento de regulamentações relativas ao conteúdo educacional, assim como o financiamento de escolas independentes para promover opções escolares. Outras medidas implementadas durante a década de 90 incluíram:

- Deslocamento de alguns aspectos de avaliação para o nível local, demandando das escolas e das autoridades locais a produção de relatórios anuais.
- Reforma do sistema de atribuição de notas, passando de um sistema baseado em normas para um sistema baseado em objetivos.
- Maior liberdade para que as escolas interpretem e contextualizem o currículo nacional.

- Aumento da capacidade das autoridades locais para alocar recursos da forma que considerem mais adequada.

Em 2003, a Agência Nacional para Educação foi dividida em duas agências: a “nova” Agência Nacional para Educação, responsável pelo controle da qualidade, envolvendo acompanhamento, avaliação e inspeção; e a Agência Nacional para a Melhoria Escolar. Novos esforços vêm sendo empreendidos para apoiar e garantir a educação pré-escolar, que foi transferida do Departamento de Assuntos Sociais para o de Educação, em 1998.

Semelhanças e diferenças em esforços de reforma

Semelhanças nessas abordagens podem ser identificadas tanto em objetivos comuns das reformas através dos países quanto em estratégias paralelas utilizadas para atingir tais objetivos. Em particular:

- *Os países vêm empreendendo esforços no sentido de reduzir os efeitos de disparidades de origem socioeconômica, promovendo simultaneamente a qualidade.*

Em especial, o desafio é reduzir diferenças nas expectativas dos estudantes associadas à composição social da escola que frequentam. Alguns países, como Canadá, Finlândia e Suécia, já conseguiram algum sucesso na combinação de alta qualidade de desempenho com níveis relativamente altos de oportunidades educacionais. Entre os esforços para promover tais resultados nos países analisados estão:

- Maior apoio a estudantes com fraco desempenho.
- Alterações nas estruturas e na prática de gerenciamento.
- Recursos diferenciados (por exemplo, na França), de acordo com o *status* socioeconômico da clientela que vive na área atendida pela escola.
- Concorrência e sanções para escolas para promover melhor desempenho (na Inglaterra).
- Diferenciação de cursos disponíveis para estudantes com necessidades especiais (na Finlândia e na França).

Embora nenhuma medida possa, isoladamente, ser vista como uma chave para o sucesso, esses países demonstraram que alguns instrumentos poderosos estão disponíveis para promover equidade em combinação com qualidade educacional.

- ***Registrou-se um movimento geral em direção à descentralização, mas isso não significou a desvinculação do governo central com relação ao interesse em resultados educacionais.***

Como será descrito mais detalhadamente no capítulo 3, os sistemas escolares vêm sendo administrados e governados em níveis mais independentes do que ocorria no passado, tendo sido transferidos do estado central para as escolas e as autoridades locais o gerenciamento e a administração financeira, em particular. Mesmo assim, na maioria dos países,

as escolas ainda operam sob certas restrições, ou continuam não exercendo plena auto-responsabilidade. Na Inglaterra, por exemplo, o governo central assumiu um papel rigoroso no controle de programas de ação e sanções para escolas com baixo desempenho. Na Finlândia e na Holanda, verificou-se periodicamente um retorno à tradicional formulação centralizada de planos, com definições mais precisas de objetivos educacionais. Em princípio, existe tipicamente uma divisão entre um Estado central, que define objetivos e monitora resultados, e governança e controle locais atuando sobre processos escolares. Embora esta seja claramente a orientação geral de reformas em sistemas educacionais bem-sucedidos, a dicotomia nem sempre se mostra com nitidez, e existem muitas áreas mal definidas.

- ***Um foco na melhoria da qualidade, especialmente em termos de melhor desempenho do estudante, está intimamente alinhado com a autonomia da escola.***

Em todos os países adotados como referência, os esforços no sentido de melhorar a aprendizagem – e, conseqüentemente, o desempenho dos estudantes – vêm sendo orientados a partir do centro, porém são implementados pelas escolas. Um aspecto da auto-responsabilidade das escolas pelo desempenho é reforçado pela auto-avaliação, assim como pela responsabilização pelos resultados de avaliações externas que vêm a público. Com exceção da França, nos demais países foram criados padrões de desempenho, ou padrões já existentes

foram ampliados para preencher o escopo dos esforços de reforma. De maneira geral, esses padrões integram um currículo obrigatório ou básico. Padrões nacionais podem ser definidos não só para estudantes, mas também para professores (por exemplo, na Inglaterra). Mecanismos de avaliação externa incluem programas de aplicação de testes, inspeções/supervisões que resultam em relatórios sobre as instituições, e exames finais. As informações coletadas são utilizadas não só para a responsabilização, mas também para apoiar medidas específicas para o desenvolvimento das escolas. Um aspecto essencial dessas respostas é a ampliação da flexibilidade do sistema escolar, que leva os diretores a buscar respostas adequadas para cada escola.

Nos seis países, deu-se atenção especial a medidas visando alcançar melhorias integradas no ensino e na aprendizagem desde o nível primário, e incluindo a aquisição de competência na língua materna (leitura e escrita), matemática e ciências naturais/tecnologia de informação (com exceção da Suécia). Um segundo conjunto de medidas visa a melhorias da educação pré-escolar, seja por meio da expansão da oferta de educação pré-escolar em nível nacional para todas as crianças entre 3 e 5 anos de idade (por exemplo, na França), seja por meio da criação de locais pré-escolares para todas as crianças com quatro anos de idade que vivem em áreas socialmente carentes (na Inglaterra). Esses esforços garantem que todas as crianças iniciem sua escolarização em condições de igualdade.

TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADES PARA AS ESCOLAS

Estratégias de transferência

Desde o início da década de 80, os países vêm aumentando a autonomia das escolas em relação a uma ampla faixa de operações institucionais, visando elevar os níveis de desempenho por meio de transferência de responsabilidades à linha de frente, e estimulando o atendimento às necessidades locais. Na maioria dos países que apresentaram bons resultados no PISA 2000, autoridades locais e escolas têm atualmente considerável liberdade para adaptar e implementar conteúdos educacionais e/ou para alocar e gerenciar recursos. A pesquisa mostra também que, em todos os países da OCDE, a maioria das escolas tem alguma responsabilidade pela admissão de estudantes e pela maneira como os recursos financeiros são utilizados, e são responsáveis pela disciplina

e pela avaliação dos estudantes. Com exceção de Alemanha, Itália e Suíça, nos demais países a maioria dos jovens de 15 anos de idade também está matriculada em escolas que têm autonomia para decidir sobre os cursos a serem oferecidos.

Em outras áreas, o quadro é mais heterogêneo. Por exemplo, em alguns países (incluindo Holanda e Reino Unido, analisados neste estudo), as escolas têm graus relativamente altos de liberdade na formulação de orçamentos; por outro lado, Alemanha e Áustria relatam que há pouco envolvimento de escolas nesta tarefa. Na maioria dos países, as escolas têm pouco poder de decisão quanto à determinação de salários de professores ou sua contratação ou demissão.

A distribuição de responsabilidades sobre tomadas de decisão afeta o desempenho do

estudante? Em determinados países, os estudantes que freqüentam escolas com maior grau de autonomia tendem a apresentar melhor desempenho. No entanto, essa relação é menos visível em países como a Inglaterra, onde uma única administração central determina, em grande medida, o grau de autonomia de todas as escolas, havendo, portanto, menor variação. Nos países que participaram do PISA, há uma relação clara e positiva entre desempenho e determinados aspectos de autonomia – mais visível no que diz respeito à opção pelos cursos oferecidos, e, em menor medida, quanto à alocação orçamentária.

Nos países que participaram do PISA, a transferência foi implementada de muitas formas diferentes, com ênfase em diferentes aspectos de autonomia, conforme o país – em alguns casos, liberdade para desenvolver conteúdo educacional, e em outros, gerenciamento e administração de escolas. Como resultado, alguns países apresentados neste estudo mantiveram rígido controle central sobre algumas áreas de educação, transferindo o controle sobre outras.

Exemplos de esforços de transferência

O **Canadá** tem um sistema federativo, havendo apenas um papel indireto assumido pelo governo federal e um modelo geral centralizado de governança educacional dentro de cada província ou território. Ministros das províncias determinam a estrutura para o provimento de serviços educacionais, estabelecem padrões educacionais e interferem na avaliação e no planejamento. A autoridade

central é responsável pela determinação de cerca de 80% do conteúdo curricular. Entretanto, as autoridades locais são responsáveis pela administração escolar, pela contratação de professores e, em alguns casos, pelo levantamento de recursos para a educação. Na década de 90, algumas províncias retomaram a centralização de determinadas competências fundamentais – por exemplo, o desenvolvimento do currículo, que havia sido transferido para as autoridades locais na década de 60.

Em algumas províncias, no entanto, são empreendidos esforços consideráveis para transferir a responsabilidade para autoridades locais e escolas. Por exemplo, escolas e municipalidades podem ser solicitadas a realizar auto-avaliações e subseqüentemente delinear planos de ação para melhorar a qualidade da escolarização. Em Ontário, as escolas são solicitadas a desenvolver planos de melhorias com base em indicadores que podem ser, por exemplo, os resultados de avaliações amplas do desempenho dos estudantes, no nível da província.

Nos últimos anos, a **Inglaterra** passou por uma “revolução” na distribuição de responsabilidades, abandonando o modelo centrado em autoridades educacionais locais, responsáveis pelo provimento da escolarização e pela formulação do currículo em cada área. O novo sistema, criado na década de 90, transferiu competências tanto “de cima para baixo” – para as escolas, tornando-as “fornecedoras” autônomas – como “de baixo para cima” – para as autoridades centrais,

responsáveis pela determinação de padrões. Atualmente, o currículo nacional constitui o elemento fundamental do sistema, determinando padrões altamente detalhados, assim como metas de desempenho medidas por meio da aplicação regular de testes aos estudantes, em nível nacional. Com o gerenciamento e a governança de escolas, em nível local, e a maior parte dos recursos financeiros alocados para escolas de forma proporcional às matrículas, cada escola atua com alto nível de autonomia operacional.

Autoridades educacionais locais são responsáveis principalmente pela administração do sistema como um todo, estabelecendo planos locais e contribuindo para o financiamento da escola por meio de impostos locais. As agências centrais têm alguns instrumentos para manter os padrões, que incluem: especificação de disciplinas e detalhes do conteúdo que vai ser ensinado no currículo nacional; elaboração de testes padronizados para avaliação de realizações educacionais; e inspeção direta de cada escola. Um instrumento especial utilizado para atingir a melhoria de qualidade pretendida no sistema escolar envolve a atribuição do *status* de “guia”, concedido publicamente a determinadas escolas: para merecer essa distinção, as escolas devem destacar-se por meio de altos níveis de desempenho.

Nas décadas de 80 e 90, a **Finlândia** transferiu para municipalidades locais as atribuições de administração escolar que anteriormente cabiam ao estado. Atualmente, as escolas podem tomar suas próprias decisões

sobre atividades operacionais. No entanto, por serem baseadas em objetivos nacionais, a posição e a importância dos procedimentos de verificações e avaliação foram fortalecidas. O Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação criaram um currículo central —abrangendo as disciplinas comuns que devem ser estudadas e metas nacionais para aprendizagem— e especificaram o número de aulas e os critérios de avaliação para as principais disciplinas na educação primária e nas séries iniciais da educação secundária (“educação básica”). O Estado também financia as escolas, tratando em igualdade de condições tanto instituições públicas como instituições privadas.

Entretanto, as municipalidades determinam metas educacionais locais e programas para a educação básica, cabendo às próprias escolas um papel mais importante em relação às séries finais da educação secundária. As autoridades locais são responsáveis principalmente pelo recrutamento de professores e analisam a qualidade das escolas individualmente, por meio de avaliações externas e internas.

Na **França**, o Ministério da Educação é o órgão central responsável pela garantia de oportunidades iguais para os estudantes, oferecendo padrões educacionais uniformes em todo o país. Nos últimos anos, foi atribuída maior responsabilidade às autoridades regionais e locais, o que significa, por exemplo, que *Academies* que administram escolas nos níveis regional e sub-regional podem atualmente designar professores para cada escola. As autoridades locais também assumiram um

papel importante no levantamento de fundos para a educação, contribuindo com 20% dos recursos. O currículo nacional – instrumento governamental central do Estado francês – não foi afetado pela descentralização. O processo de avaliação envolve também organismos nacionais ou regionais subordinados, responsáveis pela supervisão disciplinar e especializada. Os inspetores, que se reportam ao Ministério da Educação, são responsáveis pela supervisão permanente do sistema educacional, e a atribuição de contratar e remunerar professores continua cabendo ao Ministério da Educação.

Na **Holanda**, as escolas são mantidas pelos municípios ou por organizações particulares, sejam elas religiosas ou educacionais – todas igualmente subsidiadas pelo Estado. Ao longo dos últimos anos, o governo transferiu responsabilidades para organismos mantenedores de escolas e para as próprias escolas. Uma vez que o papel do governo está focalizado no provimento de uma estrutura para educação de boa qualidade, as escolas ganharam maior autonomia quanto a gastos e operações, porém devem obedecer a normas nacionais com relação ao desempenho. O Ministério da Educação estabelece diretrizes para um currículo geral e para objetivos de aprendizagem, assim como programas de exames. Na educação primária e nas séries iniciais da educação secundária, as escolas têm maior autonomia para gerenciar seus currículos. Para o currículo das séries finais da educação secundária, as escolas devem seguir rigorosamente o programa de exames

estabelecido pela autoridade central, que define as habilidades e os conhecimentos exigidos. Os municípios são responsáveis por projetos de construção de escolas e por serviços de orientação, assim como pela redistribuição de recursos financeiros para equilibrar desigualdades, tanto para escolas não-públicas como para escolas municipais em sua área. Os orçamentos escolares são estabelecidos de acordo com o número de estudantes, e não estão condicionados ao desempenho.

A **Suécia** tem três níveis de tomada de decisão, entre os quais ocorreram amplas transferências em 1991. No nível nacional, Parlamento, Ministério da Educação e Agência Nacional para Educação estabelecem diretrizes gerais. Os municípios decidem como os objetivos contidos nessas diretrizes serão implementados, e são totalmente responsáveis pela administração e pelos recursos financeiros. São responsáveis pela implementação de um planejamento de longo prazo para garantir a manutenção de padrões adequados de provimento educacional. As escolas são responsáveis pela interpretação e pela implementação do currículo para atingir objetivos nacionais. Neste sistema, são elementos fundamentais os planejamentos individualizados de trabalho (locais), elaborados pelas escolas, e os planejamentos escolares, elaborados pelas municipalidades. Na prática, porém, os municípios governam a administração escolar em graus variados: em alguns casos, as determinações vêm “de cima para baixo”; em outros casos, há muito menos interferência.

Semelhanças e diferenças em estratégias de transferência

Embora a tendência geral tenha sido no sentido da descentralização, não há um modelo comum em relação a quais poderes são exercidos nos diferentes níveis do sistema de governança. Mesmo naqueles países que claramente transferiram a tomada de decisão, as formas de transferência foram diferentes. Na Suécia, as responsabilidades foram transferidas às municipalidades como organismos mantenedores de escolas. Na Finlândia, as responsabilidades foram transferidas da mesma maneira a esse tipo de organismo, porém em maior grau do que na Suécia, e também às escolas individualmente. Na Holanda, a administração foi transferida tanto para organismos mantenedores públicos como privados, de acordo com a tradição holandesa de dar aos pais liberdade considerável para optar pela escola de seus filhos. Na Inglaterra, um regime de governança orientado para o mercado delegou mais decisões às escolas, reduzindo o alto grau de fiscalização educacional e de tomada de decisões anteriormente praticado pelas autoridades locais.

Aparentemente, certo grau de direção centralizada do currículo constitui uma característica comum; na prática, essa centralização ocorreu de forma bastante diferente entre os países. Enquanto o Estado francês detém rigoroso controle sobre o currículo, na Finlândia, na Holanda e na Suécia a responsabilidade é centralizada apenas quanto à determinação de critérios gerais que devem ser seguidos no nível descentralizado. Trata-se

de uma transferência da responsabilidade pelo estabelecimento de objetivos curriculares detalhados e conteúdos anteriormente elaborados pela autoridade central. Na Finlândia e na Suécia, as escolas não têm permissão para modificar o currículo nacional, porém têm total autonomia com relação aos cursos que oferecem. Na Holanda, por outro lado, cada escola é livre para determinar seu próprio currículo, devendo obedecer apenas ao número determinado de horas de ensino para cada disciplina específica.

Com relação à administração prática de escolas e à governança de currículos, é evidente que a Inglaterra deve ser caracterizada como um caso especial. Nesse país, a administração de cada escola foi quase totalmente transferida do nível descentralizado dos organismos mantenedores para as próprias instituições educacionais. Entretanto, a governança do currículo foi retirada de cada escola e transferida para o governo central, juntamente com a responsabilidade pela avaliação externa regular. Esse sistema baseia-se em uma filosofia de mercado, em que o comportamento dos fornecedores é condicionado por regras centralizadas e, principalmente, por um currículo imposto pela autoridade central.

Nesses países, são distintas também as estruturas utilizadas para supervisionar a adequação aos objetivos de desempenho estabelecidos pelos currículos. Na Finlândia, as inspeções são realizadas principalmente em escolas e em mantenedoras escolares que

desenvolvem auto-avaliações. Na Holanda e na Inglaterra, sistemas vigorosos de inspeção pelo Estado são responsáveis pela supervisão — uma situação que novamente modifica o princípio

de sistemas de governança orientados para o mercado existentes nesses países, onde recursos financeiros são baseados nos orçamentos por estudante para cada escola.

MONITORAMENTO DO SISTEMA

Padrões de desempenho somente funcionam se implementados e avaliados de maneira consistente. Avaliações de desempenho dos estudantes atualmente são comuns em muitos países da OCDE, e, com frequência, os resultados são amplamente divulgados e utilizados tanto em debates públicos quanto por pessoas interessadas no aprimoramento da escola. Além disso, o desempenho vem sendo monitorado progressivamente pelos países, de acordo com normas internacionais, por meio de diversas avaliações transnacionais. Essas avaliações incluem o PISA e os estudos TIMSS – Tendências no Estudo Internacional de Matemática e Ciências – e PELL – Progressos no Estudo Internacional sobre Letramento em Leitura –, ambos desenvolvidos pela Associação Internacional para Avaliação de Desempenho Educacional (AIEA). No entanto, as bases das pesquisas nacionais e os

instrumentos utilizados variam amplamente, tanto entre países quanto dentro de cada um deles. Os métodos empregados nos países da OCDE incluem diferentes formas de avaliação externa, análises ou inspeções externas, assim como compromisso das próprias escolas com a qualidade e esforços de auto-avaliação.

As opiniões diferem com relação à maneira como os resultados de análises e avaliações podem e devem ser utilizados. Há quem os veja fundamentalmente como instrumentos para revelar as melhores práticas e identificar problemas comuns, com o objetivo de encorajar professores e escolas a melhorar e a desenvolver ambientes de aprendizagem produtivos, oferecendo melhores condições de apoio. Outras ampliam seus objetivos para apoiar a concorrência entre serviços públicos ou os mecanismos de mercado na alocação de

recursos – por exemplo, por meio da divulgação de resultados comparativos de escolas, para facilitar a escolha dos pais, ou da adequação dos recursos às necessidades dos estudantes.

Desta maneira, o tipo de referência utilizado e apresentado tem implicações importantes para as diversas pessoas interessadas, inclusive pais, professores, escolas e estudantes. São apresentados a seguir alguns dos principais métodos de monitoramento observados em cada um dos seis países envolvidos neste estudo.

Monitoramento de sistema nos países adotados como referência

No **Canadá**, estudos comparativos de escolas, realizados nos últimos anos, acompanharam um aumento do interesse público pela qualidade do sistema de ensino. O Canadá tem uma tradição consideravelmente longa de participação em estudos comparativos internacionais. Algumas vezes, esses estudos são ampliados para gerar melhores comparações entre as províncias – como ocorre com o TIMSS – ou para acompanhar estudantes ao longo do tempo – como no caso da Pesquisa sobre a Juventude em Transição no Canadá, que faz o acompanhamento do PISA.

De maneira geral, dentro do Canadá, estudos comparativos em larga escala sobre escolas foram bem recebidos pelo público, mas foram combatidos por muitos sindicatos de professores, que temem que tais estudos venham a ser utilizados para julgar o desempenho individual de seus profissionais e para restringir o currículo. Desde a década de 90,

diversas províncias vêm aplicando testes em crianças de diferentes idades, mas a orientação desses testes é variada. Em Alberta, por exemplo, os testes estão atrelados ao currículo em vigor, enquanto em Ontário o teste principal trata de habilidades básicas. Os resultados de avaliações provinciais podem ser relatados nos níveis da província, do distrito, da escola e do estudante. Diferentes províncias relatam seus resultados de formas variadas. Por exemplo, o Conselho Escolar do Distrito de Toronto publica anualmente resultados de testes juntamente com dados demográficos para 459 escolas primárias. Um Programa de Indicadores de Realizações Escolares desenvolvido em nível nacional analisa o desempenho de uma amostra de estudantes em matemática, ciências ou leitura/escrita, testando cada uma dessas áreas a cada quatro anos, em ciclos. Devido à natureza aleatória da amostragem, as escolas, individualmente, não recebem retorno com relação a esses testes.

Na **Inglaterra**, a década de 90 presenciou o desenvolvimento de inspeções no nível da escola, a aplicação de testes aos estudantes, com base no currículo nacional, e a publicação sistemática de resultados de testes e exames realizados em cada escola. O monitoramento do sistema por meio da participação em diversos estudos internacionais tem uma tradição mais longa, ocorrendo desde os primeiros estudos internacionais sobre matemática e ciências realizados pela ADE.

Em grande parte, o monitoramento nacional cabe à Autoridade de Qualificações e

Currículo – responsável por definir e monitorar padrões recomendados nacionalmente – e à Agência para Padrões na Educação (OFSTED) – que supervisiona inspeções regulares em cada escola. A Agência de Capacitação de Professores também é responsável pelo desenvolvimento de padrões entre os professores. A cada ano, informações a respeito de todo o sistema acompanham um relatório anual da OFSTED, baseado em inspeções escolares. A publicação anual de resultados de testes e exames realizados em cada escola gera impacto substancial, tanto nas escolas quanto na percepção que o público tem delas.

As constatações geradas pelos resultados de inspeções a escolas também são utilizadas para promover técnicas particularmente eficazes para o ensino de compreensão de texto e de habilidades matemáticas. Este fato influenciou de maneira significativa o trabalho de professores na sala de aula. Avaliações nacionais também estão relacionadas a pesquisas internacionais sobre eficácia escolar e a estudos internacionais, tais como o PISA. Segundo estudos internacionais, um aspecto particular que afeta o desenvolvimento do sistema inglês é o desejo de reduzir a disparidade relativamente grande entre os resultados de estudantes provenientes de diferentes *backgrounds* sociais.

Na **Finlândia**, estudos e avaliações visam garantir o cumprimento de diretrizes e decisões estabelecidas pela administração política e/ou pelo currículo nacional. As pessoas responsáveis por essa tarefa devem determinar se a política efetivamente está sendo

implementada. Resultados de testes indicam se estudantes estão alcançando as expectativas de desempenho em um padrão uniforme. Um tema de estudo específico abrange as diferenças de desempenho entre escolas, com o objetivo de direcionar apoio às escolas com desempenho insatisfatório. Professores e diretores também são envolvidos nas avaliações, cuja ênfase muda continuamente, focando a cada momento tópicos diferentes. Desta forma, o sistema de avaliação é visto como uma ferramenta voltada a auxiliar no aprimoramento das escolas, e não simplesmente tornar públicos desempenhos fracos.

A Finlândia também participou de uma série de testes empíricos internacionais. Avaliações nacionais confirmaram parcialmente esse resultado, mas tendem a encontrar fragilidades mais significativas – por exemplo, em escrita, conhecimento lingüístico e matemática – do que sugere o bom desempenho internacional recente do país. Embora o PISA tenha mostrado que o baixo desempenho atinge um número relativamente pequeno de estudantes finlandeses, o país procura responder à sua própria visão pessimista da atitude de seus estudantes com relação a avaliações de aprendizagem e com relação a si mesmos.

Na **França**, decisões administrativas e relacionadas ao ensino baseiam-se em constatações de estudos empíricos. Uma distinção fundamental é estabelecida entre estudos de diagnóstico e de monitoramento de sistema. Desde 1989, testes de diagnóstico permitiram aos professores avaliar estudantes individualmente

e forneceram elementos sobre suas práticas profissionais de ensino. Neste caso, é possível analisar a maneira como estudantes respondem a perguntas – correta ou incorretamente – enquanto se realiza uma avaliação. Por outro lado, estudos de monitoramento de sistema conduzidos pelo Ministério da Educação visam avaliar o sistema educacional como um todo. Esses testes são utilizados para desenvolver o sistema ao longo do tempo e avaliar o sucesso de inovações. Os resultados de diversos estudos internacionais dos quais a França participa também fornecem elementos para este processo.

Tanto um banco de dados de material de testes de diagnóstico quanto resultados agregados de estudos nacionais de diagnóstico foram colocados à disposição dos professores franceses na Internet. Recentemente, o interesse público por esses resultados e por informações relativas à eficácia do sistema escolar levou a mídia a publicar classificações dos resultados individuais de escolas secundárias (*lycées*). Essas informações foram criticadas por não comunicar nem quantos estudantes abandonam a escola antes de concluí-la, nem informações contextuais sobre o *background* dos estudantes. É por essa razão que informações referentes a *background* social de nível escolar são relatadas pelo Ministério.

Na **Holanda**, uma instituição governamental – a inspetoria escolar – tem responsabilidade explícita sobre o monitoramento do sistema de educação. Inspectores informam sobre diferentes aspectos do sistema educacional em um relatório anual sobre a situação da

educação, entregue ao parlamento. A inspetoria também monitora escolas individualmente. Durante essas inspeções, são consultadas pessoas com diferentes níveis de interesse – de pais e professores a especialistas e representantes de organizações educacionais. O monitoramento regular do desempenho e da qualidade de ensino de cada escola é baseado em uma ampla variedade de critérios e indicadores estabelecidos, tais como desempenho do estudante e taxas de evasão, aspectos de sistemas de ensino e de apoio aos alunos. Ao publicar esses relatórios sobre escolas, a inspetoria fornece também informações contextuais referentes ao *background* socioeconômico dos estudantes. Cada escola é incitada a informar aos pais tanto sobre a escola quanto sobre o nível de desempenho alcançado.

O interesse crescente em qualidade da educação levou ao aumento de agrupamentos de inspeções e de sua frequência. Por exemplo, o projeto de pesquisa PRIMA – um estudo longitudinal multigrupal sobre escolas primárias – investiga o desempenho no contexto do ambiente social e das atitudes de estudantes.

Estudos internacionais, como o Terceiro Estudo Internacional sobre Matemática e Ciências (TIMSS) e o PISA, também são levados em consideração quando a Holanda monitora seu sistema. O bom desempenho dos estudantes holandeses no TIMSS é atribuído, entre outras razões, ao fato de terem sido bem preparados para o teste por meio de instrução com enfoque pedagógico construtivista,

tornando-se capazes, dessa forma, de resolver especialmente bem tarefas direcionadas à resolução de problemas.

Na **Suécia**, todas as pesquisas educacionais levam em consideração o objetivo fundamental que orienta as políticas: oferecer as mesmas oportunidades educacionais a todas as crianças, independentemente de seu gênero, local de residência ou circunstâncias econômicas. A Suécia tem uma longa tradição na participação em estudos internacionais de monitoramento de sistemas e no desenvolvimento de estudos comparativos entre países. Atualmente, esses estudos são complementados por um sistema de inspeção introduzido recentemente, um sistema nacional de testes e um sistema nacional de avaliação, que inclui acompanhamento. A Agência Nacional para a Educação é responsável por esses instrumentos.

Tanto resultados de avaliações nacionais quanto notas, resultados de testes e outras informações provenientes de monitoramentos nacionais são publicados anualmente. Estatísticas específicas são preparadas para cada escola e publicadas em um *site*.

A resposta a resultados insatisfatórios é centrada no apoio a estudantes mais fracos para que alcancem padrões nacionais. A política sueca de igualdade de oportunidades garante atenção especial a esses estudantes.

Semelhanças e diferenças em monitoramento de sistemas

Como parte de sua estratégia para garantir bons desempenhos, cada um dos países

envolvidos nesse estudo confere grande importância à manutenção de seus padrões de monitoramento, de acordo com referências nacionais e internacionais. Os países apresentam diferenças e semelhanças com relação às suas abordagens ao monitoramento de sistemas, em termos de objetivos, ferramentas de monitoramento utilizadas e maneira de publicar ou divulgar suas constatações.

Países têm diversos motivos para monitorar seu desempenho. Todos procuram utilizar as constatações de avaliações para manter ou aumentar a qualidade de seus sistemas educacionais, e para obter estruturas de referência com respaldo empírico para comparar com os desempenhos de indivíduos, escolas e de todo o sistema educacional. No entanto, além disso, muitas possíveis funções do monitoramento de desempenho são enfatizadas em diferentes níveis em diferentes países. Em um país federativo com sistemas escolares autônomos, como o Canadá, estudos desenvolvidos em nível nacional oferecem comparações através de províncias. Na Finlândia e na Suécia, formuladores de políticas têm como foco principal a utilização de avaliações para garantir que os estudantes recebam oportunidades iguais de educação, independentemente de seu *background*. Na França, testes empíricos são desenvolvidos para garantir que o desempenho dos estudantes alcance o nível esperado e que professores ofereçam apoio com a qualidade necessária. Na Inglaterra e na Holanda, inspetorias vinculadas ao governo oferecem às escolas informações que podem ajudá-las a melhorar, mas também enfatizam consideravelmente

o acesso às suas constatações para as pessoas interessadas, aumentando, dessa forma, a responsabilidade das escolas.

Os países aqui apresentados dispõem de diversas ferramentas de monitoramento. Todos os países adotados como referência têm experiência considerável com estudos comparando desempenho de estudantes através de sistemas, e a maioria deles participa atualmente de, no mínimo, três grandes estudos: o PISA e o TIMSS, sobre matemática e ciência; e o PELL, sobre letramento em leitura. Juntamente com esses estudos comparativos, todos os países dispõem de sistemas para conduzir avaliações em larga escala dentro de seus territórios. No Canadá, essas avaliações podem ser realizadas tanto dentro das províncias quanto através de todo o país. Países diferentes combinam funções de diagnóstico e de monitoramento de sistema de maneiras diferentes. Na Finlândia e na Suécia – países onde a responsabilidade foi descentralizada, mas onde agências nacionais têm a função de manter oportunidades iguais através de todo o sistema –, essas agências dão ênfase não apenas ao processo de avaliação, mas também a medidas para lidar de maneira construtiva com quaisquer problemas que venham a identificar. Sistemas de inspeção na Inglaterra e na Holanda não são utilizados apenas para manter a responsabilidade das escolas por seus padrões, mas também para oferecer informações que possibilitem seu próprio aprimoramento. Essas inspeções buscam estabelecer relações com pesquisas sobre eficácia escolar. A França adota uma

abordagem diferenciada: separa a aplicação de testes de diagnóstico do monitoramento de sistema. De um lado, professores encontram ferramentas para reconhecer pontos fortes e fracos específicos de estudantes, e para reconhecer o potencial para desenvolver sua própria atividade de ensino; de outro lado, estudos distintos, cujas constatações são acessíveis ao público, registram os níveis de desempenho das instituições.

Todos os países publicam os resultados de avaliações de sistemas escolares, mas há diferenças na maneira como fazem essa publicação, o que se deve, em parte, a diferenças na elaboração de instrumentos de avaliação. No Canadá, por exemplo, províncias relatam seus resultados em diversos níveis – desde o nível das províncias até o nível de cada estudante (em pesquisas de amostra aleatória, o nível do estudante e, por vezes, o nível da escola não são adequados). Tanto a Inglaterra quanto a França publicam as constatações de testes no formato mais acessível possível, como um meio de pressionar o sistema escolar a melhorar. Na França, porém, grande parte da ênfase está no nível do sistema educacional como um todo (embora esta situação esteja mudando), enquanto na Inglaterra resultados escolares individuais são particularmente enfatizados. Independentemente das proporções em que as constatações são colocadas à disposição do público, verifica-se um padrão geral nos países examinados: o desenvolvimento de mecanismos para *feedback* para cada escola, de modo a ajudá-las a pensar sobre seu aprimoramento.

ORGANIZAÇÃO DE SISTEMAS DE APOIO

Para que se tornem “organizações de aprendizagem”, as escolas necessitam de fortes sistemas de apoio – serviços institucionalizados voltados ao aprimoramento da qualidade escolar. Esses sistemas podem apoiar os esforços individuais de estudantes e professores, de escolas inteiras e de seus administradores, e de organizações de sistemas escolares e de manutenção de escolas. É possível diferenciar sistemas de apoio dirigidos a estudantes individuais – inclusive estudantes em condições particularmente pouco favorecidas ou com necessidades especiais – de sistemas relacionados às necessidades de escolas e professores, e do sistema escolar como um todo. O capítulo 7 deste relatório trata da organização de processos educacionais dentro das escolas, e o capítulo 8 aborda a integração de estudantes imigrantes. Este capítulo focaliza estruturas de apoio realiza-

das em cada escola e para equipes escolares. Mais especificamente:

- Orientação externa de escolas, inclusive os papéis de inspetorias escolares e de redes escolares.
- Capacitação de professores em serviço – inclusive organização e finanças –, capacitação específica para administradores, e análise dos maiores desafios enfrentados atualmente pela capacitação em serviço.
- Relação entre sistemas de apoio e qualidade escolar.

Sistemas de apoio nos países adotados como referência

No **Canadá**, autoridades locais e das províncias normalmente financiam serviços profissionais, enquanto orientadores escolares municipais agregam as pessoas interessadas.

Dentro da estrutura das iniciativas que visam ao aprimoramento da escola no Canadá, resultados de testes ajudam a fornecer para as escolas não apenas informações para que monitorem seu próprio desenvolvimento, mas também evidências de resultados alcançados em outros locais. Programas de desenvolvimento escolar freqüentemente são mantidos – tanto financeira quanto conceitualmente – por governos das províncias, e envolvem a participação de administradores, professores, representantes da municipalidade e pais. Em alguns casos, equipes de desenvolvimento escolar operam dentro de um distrito escolar, reunindo diversas pessoas interessadas, e visando a suas sugestões para o gerenciamento escolar.

Por todo o país, autoridades de províncias e municípios priorizam consideravelmente o desenvolvimento profissional de professores e dedicam recursos para essa atividade, focalizando de maneira especial sua aprendizagem autodirigida. Autoridades de universidades e de escolas estão intimamente envolvidas com a oferta dessa capacitação. “Dias de desenvolvimento profissional” programados para o ano letivo não visam apenas capacitar equipes em cada escola, mas também realizar diversas atividades de desenvolvimento escolar. Instalações para a capacitação de funcionários recém-qualificados são desenvolvidas com cuidado especial, e comitês de motivação determinam os programas, de acordo com as necessidades avaliadas. Outra forma de desenvolvimento de equipe são os cursos de verão das universidades, freqüentemente

mediante contrato com o Ministério da Educação. Os incentivos para a participação em tais capacitações podem envolver aumentos de salários.

Muitas reformas educacionais no Canadá baseiam-se em “instrução direcionada para a mensuração”, sendo desenvolvida uma formação dos resultados de testes visando ao desenvolvimento escolar. No entanto, não há, aparentemente, nenhum estudo que relate os efeitos gerais de tais iniciativas sobre o desempenho, ou os efeitos de organizações de orientação sobre a qualidade escolar.

Na **Inglaterra**, os esforços do governo nacional visando ao estabelecimento de metas elevadas e desafiadoras para a qualidade e o estabelecimento de padrões para cada escola dependem de sistemas de apoio consistentes. Esses sistemas estão intimamente ligados a sistemas de governo e inspeção. As tarefas de apoio ficaram a cargo dos vários setores: no nível nacional, o Departamento para Educação e Habilidades (Department for Education and Skills – DfES) e a Agência para Padrões na Educação (Office for Standards in Education – OFSTED); e, no nível local, instituições educacionais locais e conselhos escolares. Recentemente, a importância crescente do estabelecimento de redes e da difusão de *expertise* entre escolas passou por um aumento brutal, causado pela expansão de escolas secundárias com perfis especializados.

Tanto o DfES quanto o OFSTED desenvolvem mecanismos centrais externos, utilizando resultados de inspeções em cada escola

e instrumentos elaborados para promover determinadas áreas de competência dos estudantes – inclusive a Estratégia Nacional em Letramento e a Estratégia Nacional em Operações com Números. Autoridades locais de educação oferecem apoio a escolas antes e depois da inspeção, e a agência de governo desenvolve um plano de ação pós-inspeção para gerar melhorias nas áreas deficientes. O surgimento de escolas secundárias especializadas tem facilitado a criação de redes escolares, por meio das quais administradores escolares e equipes de ensino trocam experiências e *expertise*. Escolas que apresentam fraco desempenho educacional estão sujeitas a medidas especiais de apoio por parte do governo central, respaldadas por sanções, caso a melhoria requisitada não ocorra.

Em grande medida, a capacitação em serviço é baseada em cada escola individualmente, e faz parte de sistemas de compromisso de qualidade elaborados pelas escolas. Atividades variam desde dias de capacitação para toda a equipe, com foco no planejamento do desenvolvimento da escola, até orientação relacionada a cada disciplina e ensino em grupo. Individualmente, professores podem ser capacitados por professores mais habilitados, certificados em excelência em ensino, que são liberados de seus deveres de sala de aula por até um dia por semana. Foram desenvolvidas também qualificações profissionais para administradores de níveis sênior e intermediário, como resposta a pesquisas que evidenciam a importância de sua influência na qualidade da escola.

No novo modelo de governança escolar **finlandês** – “governança por meio de informação” –, instituições responsáveis pela avaliação recebem funções de apoio essenciais. Essas funções variam desde o desenvolvimento de um modelo que permita que escolas desenvolvam auto-avaliação, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, até avaliações e apoio em nível municipal.

A capacitação em serviço envolve municipalidades, instituições governamentais das províncias, o Conselho Nacional de Educação, universidades e organizações docentes. Em parte, os cursos são ministrados durante as férias de verão, mas algumas vezes os professores perdem o estímulo, por terem de arcar com os custos pessoais referentes aos cursos. De acordo com um levantamento recente, professores gostariam de receber mais capacitações do que recebem atualmente. Em especial, professores jovens acreditam receber apoio insuficiente com relação a seus problemas no início de suas carreiras; e de maneira geral, os professores desejam principalmente melhores estratégias para lidar com estudantes de fraco desempenho. Um dos pontos básicos da capacitação em serviço é a competência para diagnosticar, visando a que os professores identifiquem o potencial de diferentes aprendizes.

Na **França**, estruturas de apoio são integradas à administração educacional regional (*académies*) por meio de inspetores escolares, responsáveis principalmente pela orientação de escolas e, em especial, de professores.

As *académies* e as faculdades de capacitação de professores também oferecem outros serviços de apoio. Individualmente, cada escola recebe apoio por meio do programa de *Zones d'Education Prioritaires (ZEPs)*, em áreas carentes, e por meio de redes regionais de apoio.

O sistema de inspeção serve predominantemente para controlar o trabalho da equipe de ensino, incluindo inspetores regionais que orientam professores. No nível primário, a proporção é de um inspetor para cada 300 professores, e, no nível secundário, um para cada 750 professores. Esses inspetores observam as instruções dadas em sala de aula para avaliar o desempenho do professor. A essa observação, seguem-se decisões referentes ao desenvolvimento da equipe, embora muitos professores acreditem que, na prática, os inspetores não são capazes de desempenhar adequadamente seu papel de orientação. Nas ZEPs, é oferecido um nível adicional de apoio, mais orientado ao desenvolvimento da escola como um todo. Um *Conseil de zone* – composto por professores, pais e representantes dos governos local e nacional – contribui para a definição do perfil de cada escola. No entanto, discussões sobre fragilidades nesta abordagem sugerem falta de apoio a grupos de professores.

As *académies* e as faculdades de capacitação de professores ministram cursos para o desenvolvimento continuado dos professores, que podem participar voluntariamente, e são liberados de suas atividades de sala de aula durante o período do curso. Nos últimos cinco anos, aproximadamente 60% dos professores

participaram de ao menos um curso de uma semana de duração. Tradicionalmente, essa capacitação tem sido orientada a cada disciplina escolar, mas foram introduzidos novos cursos, que tratam de inovação educacional, heterogeneidade e TCIs. Recentemente, a realização de programas satisfatórios de capacitação tem apresentado problemas, devido a cortes de gastos e desacordos administrativos referentes à organização dos cursos. No entanto, o gerenciamento dessa capacitação vem apresentando melhorias geradas pelas reformas na administração educacional.

Na manutenção da qualidade escolar, a França emprega um estilo “amigo do usuário”, dando às escolas devolutivas sobre os resultados das avaliações. No entanto, há insatisfação com relação ao sistema atual, em que inspetores emitem opiniões a respeito de professores como parte de sua função de apoio.

Na **Holanda**, os sistemas de apoio à escola, extremamente desenvolvidos, são claramente distintos de inspeção escolar. Esses sistemas incluem: “serviços de assessoria escolar” no nível regional, para atender às necessidades primárias e especiais das escolas; centros nacionais de assessoria escolar para estruturas escolares protestantes, católicas e não-eclesiásticas; oferta de serviços de capacitação de professores em serviço, mantidos por muitas instituições, inclusive instituições do Estado central; e um Conselho de Educação conduzido pelo Estado, para oferecer assessoria referente a questões básicas do sistema educacional. Desde os últimos anos

da década de 90, serviços de assessoria utilizam recursos municipais, para que sejam mais sensíveis às necessidades das escolas locais e ajudem as municipalidades a planejar o desenvolvimento local.

Os centros nacionais de assessoria oferecem às escolas secundárias assessoria referente ao sistema, voltada para a implementação de inovações e o desenvolvimento organizacional. Esses centros também oferecem orientação individual para escolas e professores. Centros nacionais de assessoria são parcialmente financiados pelo Estado e vendem seus serviços a escolas: uma vez que a inspetoria escolar não é classificada oficialmente como estrutura de apoio, na prática, atualmente espera-se que esses centros forneçam assessoria à gerência de escolas, equipes e autoridades locais. Embora não haja nenhuma ligação institucional entre inspetores e assessores, as escolas podem utilizar serviços de assessoria na implementação de recomendações de inspetores.

Na década de 90, a Holanda passou de um grupo de instituições de capacitação de professores financiado diretamente pelo Estado para um sistema de provedores múltiplos, no qual as escolas selecionam cursos utilizando recursos com fins específicos, destinados pelas municipalidades para as instituições de manutenção escolar. No entanto, a verba atual é considerada insuficiente, comprometida, em parte, pela carga de trabalho dos professores; e em parte, por uma percepção dos professores de que os cursos são de baixa qualidade. A gerência constitui uma fonte de demanda

crescente por desenvolvimento, uma vez que essa atividade assumiu diversos papéis novos nas escolas holandesas – inclusive a elaboração do orçamento.

Não há evidências de fortes relações entre as estruturas de apoio bem desenvolvidas da Holanda e a qualidade escolar. Um estudo específico sobre a eficácia das escolas no país sugere que apenas uma parcela de cerca de 1% da variação de desempenho pode ser atribuída a esse apoio.

Na **Suécia**, a descentralização do Estado para o nível municipal resultou em municipalidades com responsabilidade pela maior parte do apoio escolar, cabendo papéis fundamentais aos quadros administrativos escolares e às organizações de professores e de capacitação de professores.

As escolas são solicitadas a cooperar com instituições de manutenção escolar em questões como finanças e monitoramento da qualidade. Conselhos de orientação dão aos pais a possibilidade de apresentar suas opiniões com relação a assuntos escolares.

A capacitação em serviço é baseada em um modelo de mercado com ampla gama de fornecedores. As municipalidades são incumbidas de oferecer oportunidades de capacitação adequadas, e recebem recursos para esse fim, mas a participação é negociada entre o professor e o diretor. Muitos professores participam de cursos de capacitação em serviço, mas as taxas de participação variam consideravelmente entre escolas e municipalidades. Sindicatos

de professores têm grande interesse em capacitação, e negociaram acordos estruturais para criar tempo disponível para capacitação. Na Suécia, atribui-se importância vital à capacitação continuada de líderes escolares, devido ao aumento do caráter estratégico da atividade de gerência. Como resultado dessa importância, a Agência Nacional para Aprimoramento Escolar passou a organizar cursos, embora, teoricamente, tal capacitação seja responsabilidade das municipalidades.

Semelhanças e diferenças em sistemas de apoio

À medida que a educação é cada vez mais descentralizada, em resposta aos novos desafios gerados por grupos heterogêneos de estudantes, os países reconhecem a importância de sistemas de apoio consistentes para escolas. Com frequência, o apoio tem sido intimamente associado a controle e avaliação, seja por meio de testes aplicados aos estudantes, seja ainda por meio de inspeção ou de autoavaliação. Cada país atribui um valor particular a determinadas áreas de apoio, criando semelhanças e diferenças através dos países.

Os seis países em questão diferem consideravelmente, tanto em seu conceito de como escolas e professores devem ser apoiados individualmente, quanto nas disposições que resultam desse conceito. A Holanda tem uma tradição de estruturas profissionalizadas de apoio para professores, independentemente de inspeção ou controle administrativo. Por outro lado, países como Canadá, Inglaterra e Finlândia tendem a

integrar tais serviços à administração e à inspeção escolares. Na Inglaterra, por exemplo, o apoio é visto explicitamente como um corolário das constatações de avaliação e inspeção.

A orientação externa pode ser produzida a partir de assessoria independente ou de redes locais, e suas funções podem sobrepor-se às funções de controle administrativo. Em todos os países, determinadas organizações procuram aprimorar os resultados educacionais, oferecendo assessoria profissional a escolas. Na Holanda, essa assessoria é oferecida, em grande medida, por serviços de assessoria escolar; na França e na Suécia, por instituições administrativas; e na Inglaterra, por inspetores. No Canadá e na Suécia, destaca-se a prerrogativa para a orientação exercida diretamente pelas pessoas interessadas, e não apenas por organizações externas – de pais e representantes de instituições de manutenção da escola. Em alguns países, essa prerrogativa intrínseca ao sistema pode partir de outras escolas – o que associa um sentido particular quando diferentes escolas desenvolvem áreas de *expertise* especializada, como é o caso do setor secundário na Inglaterra.

Um aspecto do apoio para escolas – relacionado à discussão acima, sobre monitoramento – é a referência a resultados de avaliações e, especialmente, a resultados de testes aplicados a estudantes como base para o planejamento de desenvolvimento. Até o presente momento, no entanto, os professores muitas vezes

tenderam a resistir a essa relação entre avaliação e desenvolvimento, a ponto de considerar os testes um instrumento de controle, em vez de apoio.

A capacitação de professores em serviço assume formas muito variadas. Desde a década de 90, políticas de educação em todos os países intensificaram esforços para aumentar a eficiência do desenvolvimento profissional de professores. Em diferentes graus, países substituíram verbas diretas para capacitação por um modelo baseado no mercado. No Canadá e na Inglaterra, o desenvolvimento é orientado a atividades dentro da escola, por vezes durante “dias de capacitação”; na Finlândia, na França e na Suécia, professores têm maior tolerância com relação à participação em cursos, que, em geral, são oferecidos fora da escola. O enfoque da Inglaterra no nível

da escola utiliza com frequência instrução no próprio local, ao passo que em outros países as universidades tornaram-se mais importantes. Através dos países, há uma percepção de que a capacitação em serviço continua inadequada com relação a recursos e conteúdo.

Aprimorar a capacidade dos professores para diagnosticar as necessidades individuais dos estudantes e lidar com elas é uma forte prioridade em ambientes heterogêneos de sala de aula. Outra prioridade é oferecer capacitação adequada a líderes escolares, cujos papéis são vitais em um ambiente descentralizado. Na Inglaterra, na Holanda e na Suécia, por exemplo, a capacitação para a liderança tem sido levada a sério. Com exceção da Inglaterra, o foco principal é a capacitação de líderes já atuantes, e não a qualificação pré-serviço.

COMPREENSÃO E APLICAÇÃO DE PADRÕES

Em muitos países, a expressão “padrões educacionais” passou a ser utilizada como referência a uma melhoria desejada nos resultados, enquanto em outros países debates sobre conquistas de estudantes e sobre o currículo escolar são utilizados com objetivos semelhantes. Este estudo analisou o modo como países definem, especificam e procuram determinar “padrões”. De forma geral, essa investigação baseou-se na idéia de que padrões definem, de maneira normativa e vinculante, *as conquistas que estudantes deveriam ter alcançado ao final de determinado nível de educação.*

Utilização de padrões nos países adotados como referência

No **Canadá**, assim como nos Estados Unidos, admite-se atualmente que desenvolvimento escolar e processos de aprendizagem e de ensino são orientados para alcançar

resultados desejados e mensuráveis. Porém “padrões” podem ser interpretados de três maneiras diferentes, no mínimo:

- Para descrever determinado resultado de aprendizagem que os estudantes devem ter alcançado ao final de um ano letivo específico – por exemplo, serem capazes de “aplicar matemática para resolver problemas comuns da vida real”;
- Para especificar uma meta ou um nível de realizações aceitável – por exemplo, responder corretamente a pelo menos 80% das questões de um teste –, e, por vezes, a porcentagem da população estudantil que deve ser capaz de alcançar tal resultado;
- Para descrever categorias de classificação de desempenho, em vez de apenas um limiar, distinguindo, assim, diversos níveis de competência e realizações. Essa terceira

interpretação, baseada em competências, representa uma situação ideal. Na prática, porém, costuma-se encontrar apenas padrões de desempenho mínimo baseados em testes.

Padrões são estabelecidos na maioria das províncias do Canadá. Ontário é a província que mais se aproxima da terceira interpretação – baseada em competências –, por estabelecer avaliações mais complexas, parcialmente práticas, que exigem habilidades de resolução de problemas. Um programa nacional de teste – o Programa de Indicadores de Conquistas Escolares – apresenta cinco níveis de desempenho relacionados a leitura, escrita, matemática e ciências. Com o objetivo de especificar o resultado esperado, de acordo com a segunda das definições de “padrão” acima, o Conselho de Ministros da Educação convocou uma comissão composta por 85 professores em atividade, especialistas em currículo, pais, representantes dos estudantes, cientistas e membros de outros grupos interessados. Essa comissão estabeleceu, por exemplo, que 95% dos estudantes de 13 anos de idade devem alcançar, pelo menos, o Nível 1 na escala de leitura, e 5% devem alcançar, no mínimo, o Nível 5.

Na **Inglaterra**, o termo “padrão” está difundido nos discursos públicos sobre educação. Neste caso, porém, o termo nem sempre se refere a uma suposição normativa sobre uma expectativa específica de níveis de desempenho alcançados: tipicamente, o termo é utilizado para descrever o nível de desem-

penho da escola ou do sistema de educação – por exemplo, “altos padrões são alcançados”. Assim, a instituição responsável pela inspeção nesse país é denominada Agência para Padrões na Educação, e a Unidade de Padrões Básicos e Eficácia do Departamento para Educação e Habilidades é responsável por “aprimorar e sustentar padrões de conquistas de todos os alunos”.

Expectativas relacionadas a desempenho ou competência são definidas no escopo do currículo nacional, que faz referência a “níveis esperados de conquistas” com relação às disciplinas principais. Cada uma das disciplinas principais do currículo tem oito níveis, que descrevem amplos níveis de competência. Espera-se que os estudantes avancem em direção a níveis mais altos aproximadamente uma vez a cada dois anos. Aos 7, 11 e 14 anos de idade, os estudantes são submetidos a testes baseados no currículo. Para cada uma dessas idades há um nível de desempenho “esperado” (níveis 2, 4 e 5/6, respectivamente), e uma faixa dentro da qual se espera que esteja o desempenho da maioria do grupo etário (1-2, 2-5 e 3-7, respectivamente). Uma das metas dessa política é aumentar o perfil de realizações a cada estágio. Por exemplo, em inglês, o padrão esperado de nível 4 foi alcançado por 63% dos estudantes de 11 anos de idade em 1997, e o governo visava aumentar essa porcentagem para 80% até 2002 (nesta data, chegou a 75%).

Na busca dessas metas para elevar os padrões atingidos, o governo procurou fortalecer

o desenvolvimento da equipe, investir recursos extras e introduzir novas estratégias de ensino de leitura e matemática. Nos últimos anos da década de 90, esses esforços foram voltados particularmente ao grupo etário entre 7 e 11 anos, e os níveis de realização aumentaram neste grupo. Porém, uma melhoria mais lenta no nível das séries iniciais da educação secundária levou à introdução de uma estratégia de “Estágio Básico 3” (entre 11 e 14 anos de idade), em 2001.

Na Inglaterra, padrões são formulados para o desempenho tanto dos estudantes quanto dos professores, e os inspetores medirão esses valores de referência com relação às “características do ensino de sucesso”.

Na **Finlândia**, evita-se o termo “padrões”: padrões de testes formulados estritamente não são aceitáveis na filosofia nórdica de desenvolvimento escolar. Ainda assim, metas claras de desempenho têm sido identificadas em termos de “competências mínimas a serem alcançadas”. Desde 1999, critérios vinculantes para as notas finais dos estudantes ao concluir a escolaridade compulsória visaram reforçar um princípio de justiça, tanto com relação à seleção de futuros estágios de educação quanto com relação à igualdade de oportunidades de aprendizagem.

O Conselho Nacional de Educação publica recomendações referentes ao conhecimento e às habilidades que estudantes devem alcançar para conseguir conceito “bom” nesses testes. Essas recomendações são tomadas como

critérios de avaliação para escolas, e são a base da avaliação nacional de desempenho.

A **França** tem longa tradição de rígido controle central do conteúdo da aprendizagem, realizado por meio de currículos e exames finais. Essa situação gerou uma expectativa central com relação aos estudantes e professores, sem que padrões de desempenhos fossem especificamente definidos. Resultados de exames finais e avaliação comparativa de desempenho entre escolas não são interpretados com referência aos modelos preestabelecidos de competência estudantil, mas de maneira comparativa, por meio da descrição de escolas dentro de seus contextos sociais.

Durante os últimos anos, a França começou a avançar em direção à definição de habilidades e competências a serem dominadas, juntamente com o conteúdo de aprendizagem. Por exemplo, nas séries iniciais da educação secundária, o Ministério da Educação determina que os estudantes devem ter domínio de expressão oral, localização de informação e outras habilidades relacionadas à linguagem. Ainda não se trata de uma meta esperada, e sim de parte de uma definição de objetivos de ensino – ou seja, uma diretriz, e não uma competência exigida.

Tradicionalmente, a **Holanda** enfatizou a liberdade pedagógica para escolas e professores. Até este momento, o Estado não estabeleceu expectativas centrais de desempenho no sentido de padrões mínimos. Em vez disso, padrões são indiretamente promovidos por meio de mensuração de desempenho e

exames finais baseados em metas nacionais de aprendizagem. O Conselho Nacional de Educação também sugeriu que, futuramente, serão formuladas metas mínimas para as escolas primária e secundária, e que suas realizações serão verificadas. Essa será uma mudança radical na estratégia de educação.

Objetivos de ensino, descrevendo o conhecimento e as habilidades que se espera que estudantes alcancem, já foram definidos com relação à conclusão da escolaridade primária e secundária, tanto nas séries iniciais quanto nas finais. Esses objetivos referem-se especificamente a disciplinas escolares, e são importantes para a instrução em sala de aula, pois formam a base das avaliações e dos exames de desempenho. Os resultados serão inseridos em “cartões de qualidade” das escolas, publicados pela inspetoria.

Além disso, padrões desempenham um papel importante com relação ao ensino e às formas como o ensino é avaliado em inspeções. A inspetoria estabeleceu 13 padrões, 11 subpadrões e 99 indicadores para avaliar as escolas primárias. Neles estão incluídos a abrangência do conteúdo de ensino, o objetivo das aulas, o engajamento ativo dos estudantes e os resultados de aprendizagem.

Na **Suécia**, o termo “padrões” não é utilizado para descrever exigências de desempenho, porém padrões em uso são definidos pelo programa nacional curricular e por critérios de notas, assim como pelo critério de avaliação para testes nacionais, realizados nas séries 5 e 9.

O currículo determina tanto objetivos educacionais gerais qualitativos para o ensino e a aprendizagem (“objetivos pelos quais se deve lutar”) quanto o nível mínimo de desempenho que os estudantes devem alcançar em diferentes disciplinas ao sair da escola (“objetivos a alcançar”). O próprio currículo é determinado de maneira concisa, com diretrizes generalizadas, mas o conteúdo dos testes transforma essas diretrizes em padrões claros de desempenho.

Semelhanças e diferenças na formulação dos padrões

Nem todos os países envolvidos neste estudo empregam o termo “padrões” em discursos públicos. No entanto, todos eles têm alguma forma de expectativa com relação ao desempenho; e a maioria deles vem tentando estabelecer uma formulação mais clara sobre suas próprias expectativas, que podem ser estabelecidas em algum ponto de um *continuum* entre as metas educacionais gerais e as especificações de uma faixa de desempenho que todos os estudantes devem apresentar em um teste concreto. Para que os padrões sejam compreendidos pelo público em geral, devem ser formulados de maneira precisa e concisa. Esta constatação parece indicar a necessidade de evitar o estabelecimento de padrões em termos de metas particulares detalhadas, relacionadas ao conteúdo das disciplinas ensinadas. Em vez disso, devem ser focalizados os aspectos básicos de como uma disciplina é ensinada, e deve ser alcançada competência em determinadas áreas básicas.

É o que ocorre na Finlândia, na Suécia e em algumas províncias do Canadá. Na Inglaterra, na França e na Holanda, as diretrizes existentes foram criticadas por serem demasiadamente detalhistas, e está sendo discutida a idéia de concentrar-se em metas preestabelecidas relacionadas a áreas centrais essenciais e competências básicas.

No entanto, na prática, todos os países empregam, em alguma medida, um modelo de “padrões”, que combina expectativas de desempenho no currículo nacional com procedimentos de teste aplicados em âmbito nacional. O padrão pode assumir tanto a forma de uma expectativa mínima de to-

dos ou da maioria dos estudantes quanto a de um critério de bom nível de realizações. A associação direta de currículos e testes pode funcionar se os próprios currículos estiverem relacionados a níveis de competências que devem ser alcançados. Finlândia e Suécia estabeleceram padrões mínimos. A Holanda está considerando a possibilidade de fazer o mesmo. Esses limiares mínimos podem ser vistos como um ingrediente essencial para a manutenção da qualidade educacional, especialmente para populações pouco favorecidas, que até este momento não mostraram tendências no sentido de alcançar nenhum nível mínimo de desempenho.

ORGANIZAÇÃO DE PROCESSOS EDUCACIONAIS DENTRO DAS ESCOLAS

O desempenho dos estudantes, da maneira como é medido no PISA, sofre influência tanto de fatores internos às escolas quanto de fatores externos a elas, e os processos da educação desempenham importante papel nesse sentido. Este capítulo observa três aspectos particulares dos processos escolares: como as escolas lidam com currículos, como realizam avaliações, e como tratam da heterogeneidade dentro do corpo discente.

Organização de processos educacionais nos países adotados como referência

No **Canadá**, com exceção de Saskatchewan, todas as províncias têm currículos básicos. Em média, a definição de 80% do conteúdo cabe à província, e 20%, ao nível local. No entanto, há ampla variação através das províncias com relação ao nível de detalhamento na definição do currículo. Algumas províncias, como

Alberta, têm especificações muito detalhadas. Em algumas províncias, foram incorporadas competências transcurriculares. O currículo da escola primária focaliza disciplinas básicas, ao passo que a escola secundária começa com as principais disciplinas compulsórias e oferece opções cada vez mais variadas nas séries mais avançadas. Individualmente, as escolas estão autorizadas a dispor de seus recursos de maneira independente e a oferecer qualquer oportunidade de ensino e aprendizagem aceita pela comunidade, com o objetivo de ensinar o conhecimento e as habilidades necessários para alcançar padrões definidos.

De maneira implícita, o currículo exige que o desempenho do estudante seja avaliado e, em princípio, o professor da turma é responsável por esse trabalho. Reformas no currículo ampliaram consideravelmente as demandas de trabalho de estudantes e professores.

Estudantes com deficiência de aprendizagem e estudantes especialmente dotados têm acesso a programas especiais, embora, na medida do possível, também sejam integrados aos cursos regulares.

Na **Inglaterra**, um currículo nacional estabelece o conteúdo básico da educação compulsória (de 5 a 16 anos de idade), e a orientação curricular também especifica objetivos iniciais de aprendizagem para os programas de pré-escola desenvolvidos em instalações financiadas pelo governo. O currículo nacional inclui 10 disciplinas, sendo inglês, matemática e ciências disciplinas fundamentais, para as quais são especificados objetivos de ensino e metas educacionais. Tópicos que ultrapassam os limites das disciplinas curriculares visam promover, por exemplo, aspectos de educação relacionados a transferência de valores, compreensão de processos econômicos, saúde e civismo. Os requisitos mínimos das disciplinas assumem a forma de descrições daquilo que os estudantes devem alcançar ao final de cada estágio – aos 7, 11, 14 e 16 anos de idade. No entanto, as escolas decidem como as disciplinas são ensinadas, quanto tempo dedicar a cada uma delas, se as disciplinas serão agrupadas e como fazê-lo, e como organizar a aprendizagem ao longo de cada estágio do currículo plurianual.

Testes nacionais padronizados referentes às disciplinas básicas são aplicados ao final de cada um dos três primeiros estágios curriculares. Professores também são responsáveis por avaliar regularmente o trabalho de seus estudantes.

Ao final do último estágio da educação compulsória, os estudantes passam por exames finais centralizados envolvendo diversas disciplinas e, dois anos mais tarde, normalmente é exigido um certificado de nível avançado – também baseado principalmente em exames – para o acesso à educação superior.

Na Inglaterra, as escolas, em sua maioria, são “abrangentes”, aceitando grande variedade de capacidades, e visam também ensinar todas as crianças em conjunto. Algumas pessoas da área da educação que atuam no governo acreditam que essa prática limita o alcance dos padrões estabelecidos. Espera-se que as escolas adotem estratégias de agrupamento que funcionem melhor para estudantes, e, quando necessário, ensinem conjuntamente estudantes com capacidades similares. Recursos adicionais são sistematicamente oferecidos a estudantes com necessidades especiais de aprendizagem, que, em princípio, são integrados às turmas normais. No entanto, é possível que estudantes que não alcançam o nível esperado ao final da educação primária precisem freqüentar um curso durante as férias de verão, para conseguir aprovação que lhes permita avançar para as séries iniciais da educação secundária.

Na **Finlândia**, o currículo fundamental começa no ano não-compulsório de pré-escola, atualmente freqüentado por 90% da população, quando se dá ênfase à individualidade das crianças e à sua capacidade de fazer parte de um grupo. Na educação compulsória, o currículo fundamental estabelece metas

educacionais, o conteúdo básico das disciplinas e o número de horas de instrução dedicadas a cada disciplina. Municípios e escolas desenvolvem seus próprios currículos, com base nos currículos fundamentais estabelecidos. Embora o currículo fundamental inclua ampla variedade de disciplinas, reserva-se 20% do tempo de ensino para disciplinas optativas, que desempenham um papel importante e são muito populares.

O sistema finlandês de avaliação baseia-se substancialmente em auto-avaliações e em outros mecanismos que dão destaque relativamente pequeno para testes. Nas escolas finlandesas, a lição de casa tem grande importância, e funciona como um meio de monitorar o comprometimento do estudante. O progresso da aprendizagem é monitorado em fichas de relatório individual dos estudantes, e discutido com cada um deles. Os estudantes são estimulados a realizar atividades de auto-observação e auto-avaliação; as notas são baseadas na avaliação do professor. Não há exame final na conclusão da escolaridade compulsória.

As escolas finlandesas tendem a agrupar estudantes mais de acordo com seus interesses por determinadas disciplinas do que com seu potencial intelectual. Apenas 2,5% das crianças frequentam escolas especiais, e as salas de aula finlandesas são heterogêneas em termos de capacidades e de *background* dos estudantes. Essa situação requer aprendizagem eficiente em grupos pequenos, com professores prontos para

organizar novos grupos, sempre que necessário. Aparentemente, as pesquisas indicam que, na Finlândia, turmas com capacidades múltiplas foram extremamente vantajosas para estudantes com desempenho fraco, ao passo que estudantes de desempenho alto não foram muito afetados pelas mudanças na composição do grupo de aprendizagem. Os professores são capacitados desde cedo para lidar com a heterogeneidade, utilizando uma ampla gama de métodos. Um sistema ampliado de orientação apóia os estudantes na seleção de cursos para novos estágios em sua educação e no planejamento de sua carreira. Estudantes com dificuldade de aprendizagem frequentam tutorias individuais ou em grupos pequenos, uma ou duas vezes por semana, além de receber apoio de professores qualificados, que oferecem cuidados especiais, tanto dentro como fora da sala de aula.

Na **França**, um currículo nacional para instituições de pré-escola para estudantes de 2 a 5 anos de idade visa desenvolver habilidades de fala e escuta, de memória e compreensão de números e letras. Currículos nacionais definem metas detalhadas para o trabalho em todos os níveis da escola, desde a pré-escola até a educação secundária. Basicamente, delineiam objetivos educacionais, disciplinas e seus conteúdos, atividades e métodos, assim como o conhecimento e as habilidades a serem adquiridos. Professores têm alguma flexibilidade com relação à escolha de materiais de ensino e à distribuição do tempo de ensino, dentro de limites estabelecidos.

Nas escolas francesas, quando se lida com a diversidade, uma premissa central determina que métodos e atividades de ensino formulados especificamente para atender diferentes necessidades de cada estudante, assim como de grupos de estudantes na sala de aula, deverão produzir resultados de aprendizagem uniformes, na medida do possível. Essa realidade envolve programas de apoio individual a estudantes na educação primária, assim como formas de apoio individual no ingresso a cada estágio da educação secundária. No entanto, em meio aos próprios integrantes da equipe de ensino, muitos consideram que propostas de apoio individual a alunos não fazem parte de suas tarefas. Assim, por exemplo, módulos de aprendizagem de três horas de duração durante o primeiro ano das séries finais da educação secundária, voltados ao desenvolvimento continuado de habilidades em disciplinas fundamentais para aprendizes individuais, são, na realidade, freqüentemente utilizados como aulas mais gerais, para exercitar os estudantes nessas disciplinas.

Na **Holanda**, as escolas primárias são obrigadas a adotar metas de qualificação estabelecidas em nível nacional. Durante os primeiros dois ou três anos, as escolas secundárias seguem o currículo da educação básica, que consiste em alcançar metas e em desenvolver 15 disciplinas com carga horária determinada. O currículo para a educação básica é considerado sobrecarregado e fragmentado, deixando pouco espaço para que as escolas diversifiquem aquilo que é ensinado.

No entanto, alguma flexibilidade adicional com relação às metas de qualificação e ao ensino das disciplinas foi introduzida em 2002, permitindo às escolas dispensar determinados grupos de estudantes de determinadas disciplinas. O novo currículo básico das séries iniciais da educação secundária, introduzido em 2004, cobre dois terços do tempo de instrução exigido, deixando significativas possibilidades para opções.

Pouco antes de concluir a educação primária, os estudantes são submetidos a um teste de avaliação de suas habilidades no idioma holandês, em operações com números, no trabalho com dados e em estudos ambientais. Em vista das dificuldades para sua implementação no currículo básico, uma prova final, que deveria ser realizada no momento da conclusão das séries iniciais da educação secundária, foi abolida.

Durante sua capacitação prática, professores são preparados para atender às necessidades de grupos heterogêneos de estudantes por meio de métodos de ensino diferenciados. Inspetores relatam que a maioria desses professores é capaz de criar uma atmosfera de aprendizagem de apoio na sala de aula, mas apenas entre 25% e 30% deles são capazes de individualizar sua abordagem de ensino na medida necessária para que os estudantes utilizem todo seu potencial. Portanto, as escolas estão tentando aprimorar essa competência dos professores por meio de cursos de desenvolvimento da equipe. Na medida do possível, estudantes com necessidades

especiais são integrados aos programas regulares, e recebem apoio de professores qualificados para o atendimento a necessidades especiais, e de outros especialistas.

Na **Suécia**, o currículo nacional estabelece objetivos a serem alcançados em 18 disciplinas compulsórias, determinando um número mínimo de horas de aprendizagem durante os nove anos de escolaridade compulsória. No entanto, municipalidades e escolas decidem como distribuir esse tempo de aprendizagem. Os estudantes têm liberdade para escolher quais disciplinas estudar durante 6% do tempo. Na prática, as escolas centram-se em sueco, inglês e matemática, que são as disciplinas fundamentais. Baseando-se no currículo nacional, as escolas criam seus próprios planos, definindo como alcançar os objetivos, o que inclui métodos de aprendizagem e responsabilidades de estudantes – os quais participam, estabelecendo planos.

Somente são atribuídas notas aos estudantes a partir da 8ª série, e um certificado de conclusão da escola é emitido na 9ª série. A equipe de ensino é inteiramente responsável pela atribuição das notas; não há controle externo.

Na maioria das escolas suecas, o corpo docente é heterogêneo, com base no princípio de que todos os estudantes têm direito a uma educação igualitária, independentemente de seu *background*. Dentro de cada escola, há um objetivo duplo de individualização – por meio da adaptação de métodos de ensino para atender às diferentes capacidades e necessida-

des individuais – e de integração – por meio de experiências comuns compartilhadas. Na prática, a maneira como os professores lidam com grupos de múltiplas capacidades varia de maneira significativa entre escolas e entre professores. Comparativamente, algumas escolas utilizam mais intensivamente professores e assistentes qualificados para apoiar o ensino. Em alguns casos, estudantes com dificuldades frequentam aulas com professores especializados, fora das aulas regulares.

Semelhanças e diferenças na organização de processos educacionais

Os seis países adotados como referência não apresentam nenhum padrão comum na determinação do currículo. Embora currículos básicos, programas de ensino ou padrões educacionais sejam aplicados nos seis países, eles não apresentam nenhum padrão uniforme no processo de estabelecimento das condições curriculares ou de avaliação dos resultados de aprendizagem. Há diferenças entre os países no que diz respeito ao nível de predeterminação do conteúdo e a quanto fica por conta da escola – essa variação ocorre mesmo dentro de um país federativo, como o Canadá. Em alguns países, como Finlândia e Holanda, tanto objetivos educacionais e disciplinas fundamentais quanto número e volume de aulas são definidos de maneira centralizada, mas uma proporção relativamente grande do tempo é reservada para disciplinas eletivas compulsórias. Na Holanda, desde 2002, a

liberdade aumentou fora da área fundamental, que cobre dois terços do tempo de ensino na educação secundária. Em contraste, as determinações do currículo francês reservam aos docentes menor possibilidade de escolha, embora os professores da educação primária possam dispor de seu tempo de maneira flexível, e devam obedecer apenas a um mínimo de horas para atividades de leitura e escrita. Comparativamente, Finlândia e Suécia dão às escolas maior liberdade para estabelecer o conteúdo de aprendizagem; na Suécia, a alocação do número de aulas para cada disciplina fica a cargo das municipalidades e das escolas, individualmente.

Os seis países têm métodos internos e externos para avaliar estudantes e escolas. Com exceção da Finlândia, todos os outros países têm formas de avaliação de desempenho padronizadas em nível nacional, que podem ser desenvolvidas como avaliações contínuas ao longo da vida escolar normal, ou como exames finais. Holanda, França e Inglaterra aplicam exames finais ao término da educação compulsória; Inglaterra e França aplicam exames nacionais também ao final da educação secundária. Por outro lado, na Finlândia, a progressão para níveis mais altos do sistema educacional depende do cumprimento de metas registradas em relatórios e discutidas com os estudantes, que são orientados a realizar auto-avaliações de seu progresso de aprendizagem e de seus resultados. Na Suécia, os estudantes recebem notas na 8ª e na 9ª séries, com base em todas as avaliações realizadas por seus professores; e na

9ª série, também com base nos testes nacionais em sueco, inglês e matemática. O progresso individual de aprendizagem é discutido com os estudantes e comparado com o *background* de planos individuais de desenvolvimento de aprendizagem. Apesar das variações, em todos os países envolvidos, a avaliação de desempenho e a atribuição de notas que acompanham a instrução são responsabilidade da equipe de ensino.

As equipes de ensino dos países analisados deparam-se com grande diversidade de estudantes, diferenciados por sua capacidade, língua materna e origens étnicas e sociais. Com exceção da França, essa heterogeneidade geralmente é considerada positiva em todos os países. De maneira geral, sistemas educacionais empregam alto grau de individualização em processos de ensino e de aprendizagem, mas é baixo o grau de seleção de estudantes de acordo com seu desempenho – embora isso ocorra em menor nível na França e na Holanda. Essa situação implica o desenvolvimento de planos de aprendizagem individuais para os estudantes, e a integração dos estudantes com necessidades especiais a escolas e turmas regulares, sempre que possível. No entanto, o ensino com capacidades múltiplas não é seguido na Inglaterra nos casos em que a escola acredita que padrões definidos podem ser alcançados de maneira mais eficaz em salas de aula separadas por capacidade. Por outro lado, Finlândia e Suécia associam o agrupamento por habilidade à oportunidade igualitária de educação. Na prática, porém, isso nem sempre é fácil.

Professores holandeses afirmam ser muito difícil adequar aulas a necessidades individuais de diferentes tipos de estudantes dentro de uma mesma turma. Uma abordagem possível seria garantir que professores sejam capacitados para lidar com a heterogeneidade dos estudantes – e desde o princípio a capacitação

prática dos professores finlandeses enfatiza essa questão. Aulas extras com professores especialmente qualificados – por vezes, fora da sala de aula – também desempenham um papel importante para estudantes com necessidades especiais, por exemplo, na Finlândia e na Suécia.

INTEGRAÇÃO DE ESTUDANTES NÃO-NATIVOS E DE ESTUDANTES CUJOS PAIS SÃO ESTRANGEIROS

Os resultados do estudo PISA mostram que, de maneira geral, estudantes estrangeiros têm maior probabilidade de apresentar fraco desempenho escolar em comparação a seus pares. Embora em menor grau, o mesmo ocorre com os estudantes cujos pais são estrangeiros, e o efeito é mais pronunciado quando ambos os pais são estrangeiros. O sucesso educacional é significativamente influenciado pelo idioma de instrução. Alguns países têm mais sucesso do que outros quanto à maneira de abordar a relação entre origem étnica e habilidades adquiridas – um fato reconhecido internacionalmente. Assim sendo, pergunta-se de que maneira as medidas adequadas tomadas por esses países podem ajudar a explicar a diferença do desempenho entre estudantes não-nativos e nativos em outros países.

Diversas estratégias têm por objetivo combater as desvantagens dos estudantes imigrantes e lidar com um corpo discente heterogêneo. Até certo ponto, essas estratégias sobrepõem-se a outras estratégias de ajuda a estudantes pouco favorecidos, como aqueles provenientes de *backgrounds* sociais pouco favorecidos e com deficiências de aprendizagem.

A Tabela 1 mostra, para os seis países analisados, a tendência de baixo desempenho que estudantes estrangeiros e de primeira geração apresentaram no PISA em relação aos estudantes nativos. No Canadá, a diferença é muito menor do que na média dos países da OCDE. No Reino Unido, essa diferença é maior para estudantes estrangeiros, porém fica em torno da média para estudantes nativos. Em outros países, a diferença geralmente situa-se acima da média, embora fique em torno da média no

caso de estudantes suecos de primeira geração. Na França e na Holanda, a diferença parece ser particularmente grande para estudantes estrangeiros.

É importante observar, porém, que as características das populações imigrantes variam muito nos diferentes países. Portanto, essas diferenças não podem ser atribuídas apenas a políticas educacionais. No Canadá, cerca de 20% dos estudantes ou nasceram no exterior ou são filhos de estrangeiros. Na Finlândia, essa proporção é de apenas 1,3%. Para os

demais países, fica entre 10% e 12%. Os dados do PISA não permitem comparar grupos semelhantes de imigrantes. Entretanto, todos esses países enfrentam problemas semelhantes associados à situação educacional de grupos imigrantes: baixo desempenho escolar, baixas taxas de conclusão e alta incidência de estudantes que repetem cursos ou séries. Em alguns países, como Holanda, Inglaterra e Suécia, os problemas de segregação étnica tornaram-se mais evidentes com a abolição dos distritos escolares e com o fortalecimento da opção pela escola a ser frequentada.

Tabela 1
Desempenho de estudantes nativos e estrangeiros no PISA

País	Letramento	Score médio para estudantes nativos quando pelo menos um dos pais é nativo	Diferença em pontos para estudantes nativos cujos pais são estrangeiros	Diferença em pontos para estudantes estrangeiros cujos pais são estrangeiros
Canadá	Leitura	538	+1	-27
	Matemática	536	-6	-14
	Ciências	535	-14	-32
Finlândia	Leitura	548	*	-80
	Matemática	537	*	*
	Ciências	539	*	-80
França	Leitura	512	-41	-78
	Matemática	523	-36	-82
	Ciências	510	-59	-102
Holanda ¹	Leitura	542	-72	-89
	Matemática	575	-81	-105
	Ciências	541	-100	-104
Suécia	Leitura	523	-38	-73
	Matemática	517	-51	-71
	Ciências	518	-32	-79
Reino Unido	Leitura	528	-18	-72
	Matemática	534	-29	-51
	Ciências	537	-18	-80
Média	Leitura	506	-39	-60
OCDE	Matemática	504	-30	-48
	Ciências	504	-42	-60

* Devido à pequena dimensão da amostra de estudantes finlandeses não-nativos, não é possível apresentar dados significativos.

1. Taxa de resposta muito baixa para assegurar comparabilidade.

Fonte: banco de dados PISA, OECD, 2001.

Esses seis sistemas educacionais introduziram medidas compensatórias visando integrar estudantes imigrantes de forma rápida e abrangente, garantindo igualdade de oportunidades educacionais, porém preservando sua identidade cultural.

Esforços para educar estudantes não-nativos e estudantes cujos pais são estrangeiros

O **Canadá** tem uma história de diversidade multicultural longa e específica. Uma imigração recente e acelerada significa que um em cada cinco estudantes ou é estrangeiro ou é imigrante de primeira geração. Cerca de 9% da amostra do PISA não falam o idioma de instrução em casa. O Canadá é também o único país onde os filhos de imigrantes apresentam desempenho semelhante, em média, aos estudantes cujos pais são nativos. Embora os estudantes estrangeiros não se saiam tão bem, seu desempenho ainda fica acima da média de todos os estudantes dos países pertencentes à OCDE.

Na década de 70, a política de imigração do Canadá abandonou o objetivo de “assimilação” e agora o que se busca é o apoio ao caráter multicultural da sociedade. O sistema de educação apóia a diversidade cultural. Nos lugares onde há número suficiente de estudantes imigrantes, as escolas oferecem aulas especiais em seus idiomas nativos. Entretanto, restrições orçamentárias ameaçam a viabilidade desses programas.

Para ajudar a integrar estudantes imigrantes, a maioria das autoridades locais oferece cursos em inglês e/ou francês como segundo idioma. Foram criados em Toronto 41 “centros de assistência” para apoiar a aprendizagem em casa, e 13 “centros de educação fora da escola”, que oferecem programas residenciais, com o objetivo de melhorar a integração social em um ambiente extracurricular. Apesar dessas medidas, alguns analistas consideram que os professores ainda não desenvolveram habilidades práticas suficientes para lidar com grupos culturalmente heterogêneos.

Na **Inglaterra**, com relação às competências em leitura, o PISA não apresentou diferenças estatisticamente significativas entre estudantes nativos cujos pais são imigrantes e estudantes cujos pais são nativos; e com relação a matemática e ciências, apresentou apenas uma diferença pequena. Entretanto, os estudantes estrangeiros ficaram, em média, cerca de um nível de proficiência atrás dos demais com relação a leitura, com um déficit semelhante em ciências, porém menor com relação a matemática.

Na Inglaterra, os esforços empreendidos na década de 90 para apoiar os estudantes imigrantes estiveram associados aos esforços de ajuda a grupos socialmente pouco favorecidos, uma vez que a correlação entre *background* social e resultados educacionais é particularmente forte. Por exemplo, em áreas carentes, as “Zonas de Ação Educacional” receberam recursos extras, e devem preparar planos de ação para suas necessidades

específicas. Por outro lado, em algumas cidades, a introdução de forças de mercado no sistema educacional aparentemente aumentou a segregação social e étnica. O provimento de escolas religiosas reforçou esse efeito.

Recentemente, o apoio a minorias étnicas foi fortalecido pelas seguintes medidas: maior integração entre ambiente familiar e ambientes escolar e pré-escolar (como no programa “Sure Start”); estabelecimento de metas tanto para escolas como para os estudantes individualmente; utilização de resultados de testes para fornecer melhor *feedback* individual e para elaborar currículos e instrução adicional – por exemplo, nos intervalos de almoço ou por meio de aulas de reforço, fora do horário escolar. O “Subsídio para Realizações Educacionais de Minorias Étnicas” é operado com recursos do Standards Fund, e o governo tem por objetivo garantir que as necessidades de alunos pertencentes a minorias étnicas e bilíngües sejam consideradas questão prioritária em todo o sistema educacional.

Na **Finlândia**, a proporção de imigrantes é muito baixa – pouco mais de 1% da população. O sistema de educação básica no país é elaborado para preparar os estudantes – inclusive aqueles provenientes de *backgrounds* sociais e étnicos diferentes – para que alcancem um nível comum de desempenho. A capacitação de professores visa garantir que adquiram as habilidades práticas e de compreensão exigidas para esse fim. No entanto, essa capacitação vem se tornando mais difícil devido à crescente diversidade, e o sistema vem, cada vez

mais, procurando em outros países idéias para responder a esse desafio.

Os estudantes que chegam à Finlândia durante o período de educação compulsória recebem seis meses de “instrução preparatória” para poder ingressar na escola regular. Pequenos grupos com *backgrounds* comuns são preparados tanto para desenvolver sua língua materna e sua identidade cultural como para familiarizar-se com a cultura finlandesa. Atualmente, esse “bilingüismo funcional” é um conceito fundamental. Durante essa fase preparatória, os estudantes participam de atividades com objetivos práticos e artísticos juntamente com seus futuros colegas de turma, e há cooperação entre professores de aulas preparatórias e professores de aulas regulares.

Uma vez transferidos para cursos regulares, os estudantes também podem ter a oportunidade de desenvolver sua língua materna em aulas extracurriculares, assim como de frequentar cursos de “finlandês como segundo idioma”, que incluem conhecimentos sobre a cultura finlandesa.

Na **França**, embora, de maneira geral, os estudantes apresentem desempenho no PISA em torno da média da OCDE, o desempenho daqueles que não nasceram no país é o mais baixo na comparação com os países que participaram deste estudo, em todas as áreas. Por exemplo, seu desempenho em leitura está próximo ao limite inferior do Nível 2, enquanto o desempenho dos estudantes nativos situa-se no Nível 3.

A abordagem utilizada na França para prover igualdade de oportunidades tende a criar medidas que pretendem fornecer recursos adicionais e processos específicos em escolas ou áreas pouco favorecidas. Em especial, durante os últimos 20 anos, as *Zones d'Éducation Prioritaire* (ZEPs) utilizaram a “discriminação positiva” para atender necessidades especiais de estudantes de áreas pouco favorecidas, que incluem alta porcentagem de estudantes imigrantes. Recursos adicionais ajudam a manter turmas menores, aulas extras e incentivos financeiros para professores. De maneira geral, por todo o país, há também medidas especiais que visam integrar rapidamente novos estudantes imigrantes à vida escolar; as escolas fornecem o idioma francês, mas não dão apoio ao desenvolvimento da língua materna.

É difícil determinar o efeito total das ZEPs, porém escolas ZEP que obtiveram sucesso em melhorar o potencial de realização de seus estudantes são caracterizadas pela cooperação mútua da equipe, pela coerência de suas atividades, por uma administração escolar vigorosa e dinâmica, pela ênfase dada ao desempenho escolar, e por um grupo relativamente constante de estudantes, o que favorece a continuidade pedagógica.

Na **Holanda**, amplas diferenças de desempenho entre estudantes nativos e não-nativos superaram as expectativas baseadas unicamente no *background* social mais baixo dos imigrantes. Além disso, entre os países

analisados neste estudo, as baixas taxas de realização dos imigrantes são menos reduzidas quando se considera a primeira geração (filhos de imigrantes), conforme mostra a Tabela 1. Entretanto, esses resultados devem ser considerados como indicativos, e não definitivos, devido à baixa taxa de resposta da Holanda no PISA.

As escolas recebem recursos extras para cada estudante pouco favorecido. Outras medidas compensatórias para apoiar esses estudantes não são institucionalizadas, dependendo da ação das autoridades municipais. Essas medidas colocam em evidência as necessidades de estudantes imigrantes. As autoridades formulam planos de ação que podem prover recursos extras para escolas pouco favorecidas, com base no número de estudantes com *background* de imigrante. Desde o final da década de 80, projetos “headstart” vêm se concentrando em crianças em idade pré-escolar provenientes de comunidades de minorias étnicas. Este e outros projetos concentram-se na família, visando motivar os pais a apoiar o desenvolvimento de seus filhos no período inicial. A avaliação de dois desses programas – *Kaleidoskop* e *Piramide* – mostra que resultam em escores de testes mais altos para os participantes, inclusive para estudantes não-nativos. Entretanto, muitos municípios não podem arcar com seus custos, bastante elevados.

Aulas ministradas na língua materna fazem parte do provimento de apoio opcional disponível dentro do sistema de educação

holandês, oferecido fora do horário escolar a todos os grupos lingüísticos. Essas aulas visam fortalecer a autopercepção dos estudantes, de modo que possam participar na sociedade holandesa e adaptar-se a ela.

Na **Suécia**, há uma imensa diferença entre alguns municípios rurais com poucos imigrantes e alguns distritos de Estocolmo, onde 80% a 90% dos estudantes têm *background* de imigrante.

Neste país, o objetivo permanente de prover oportunidades iguais a todos os grupos reflete-se nas políticas de integração de novos imigrantes, sem que as crianças sejam forçadas a abandonar suas próprias culturas. Essas políticas não só reagem aos problemas existentes, mas também servem como medidas preventivas. Tradicionalmente, as crianças de famílias imigrantes recebem aulas extras de língua materna ou de “sueco como segundo idioma”. Entretanto, os estudantes muitas vezes não aproveitam a instrução da língua materna, e atualmente a Suécia enfrenta a necessidade de uma estratégia mais direcionada para a integração educacional desses estudantes.

Semelhanças e diferenças em estratégias e estruturas de apoio para estudantes não-nativos e estudantes cujos pais são estrangeiros

Os países abordam de maneiras diferentes a questão de transição e integração, e oferecem diversos níveis de integração de estruturas de apoio para estudantes não-nativos.

Em alguns países, os estudantes são integrados aos programas regulares o mais rápido possível, enquanto outros dão maior ênfase ao apoio em aulas extras. A Finlândia e a França utilizam programas de transição de curto prazo para habilitar os estudantes a freqüentar escolas regulares. Entretanto, Canadá, Holanda e Suécia oferecem apoio especial, principalmente a estudantes que estão freqüentando escolas regulares. Na Inglaterra e na França, é importante o apoio adicional a escolas situadas em áreas carentes, muitas delas com altas taxas de população imigrante. Esses dois países recorrem a apoio dirigido para ajudar grupos carentes a superar desvantagens.

Atualmente, esses seis países reconhecem a pluralidade cultural, e a consideram o ponto inicial para a integração de populações imigrantes. Portanto, com exceção da França, todos os demais países reconhecem que o apoio à língua materna constitui um elemento importante para a integração e a educação. A maioria dos países provê uma combinação de apoio na língua materna e no idioma de instrução. Por outro lado, a França reforça a aquisição do idioma francês como pré-requisito básico para o sucesso educacional. No Canadá, a “educação intercultural” faz parte do currículo escolar.

Os seis países reconhecem a importância do apoio familiar na aprendizagem, principalmente na fase da pré-escola. Esses países estão lutando pela integração dos pais ao sistema educacional, devido à importância do apoio doméstico aos estudantes, principalmente

nos primeiros anos de aprendizagem. Essas ações são exemplificadas nos “centros de assistência”, que trabalham com comunidades imigrantes em Toronto, no Canadá. O apoio

à fase da pré-escola pode ter funções educacionais e preventivas. Essas medidas visam uma qualidade pedagógica capaz de apoiar o desenvolvimento das crianças.

COMO OS PAÍSES ENFRENTAM AS DIFERENÇAS ENTRE O DESEMPENHO E AS REALIZAÇÕES DOS ESTUDANTES QUE COMPÕEM A POPULAÇÃO-ALVO

Embora os países analisados neste estudo atuem no sentido de estabelecer padrões e medir resultados, nem sempre alcançam os efeitos desejados. Sua preocupação aumenta principalmente diante do risco de determinados grupos de estudantes alcançarem resultados insatisfatórios – por exemplo, estudantes em situação socioeconômica pouco favorecida. Portanto, todos esses países adotaram estratégias para tentar elevar o desempenho a um nível aceitável.

Estratégias para enfrentar baixos níveis de realização educacional

No **Canadá**, entre 93% e 99% dos estudantes em diferentes províncias permanecem na escola até o final da educação compulsória. No entanto, em média, cerca de 10% saem da escola sem uma qualificação de nível secundário. Reconhecendo os riscos enfrentados pelas

pessoas que não alcançam essa qualificação, as províncias têm realizado intensos esforços no sentido de melhorar as taxas de conclusão. Oportunidades de uma “segunda chance”, incluindo educação de adultos e capacitação adicional, reduzem a 15% a proporção de não-qualificados em determinado grupo etário. Tipicamente, os estudantes que, após sair da escola e antes de atingir os 20 anos de idade, conseguem o equivalente a um diploma de ensino médio ingressam em programas de capacitação profissional; cerca de 50% desses estudantes freqüentam faculdades em suas comunidades. A tendência a concluir o ensino médio na primeira tentativa e a aproveitar uma segunda oportunidade educacional é maior entre as mulheres.

O sistema que rege as séries finais da educação secundária permite alguma flexibilidade

em termos de transferência entre cursos diferenciados. Algumas províncias oferecem opções profissionais a partir da 9ª série, e os estudantes podem, por exemplo, mudar de um programa geral para um programa profissional.

Na medida do possível, o atendimento a estudantes com necessidades especiais é integrado às aulas normais. No ambiente pré-escolar, as medidas de apoio podem atender crianças a partir dos 30 meses de idade.

Na **Inglaterra**, uma abordagem fundamental para enfrentar os resultados heterogêneos da aprendizagem é a busca por soluções para as diferenças entre escolas. Desde 1988, resultados vêm sendo alcançados por meio da atribuição de maior autonomia para que cada escola elabore suas ofertas educacionais, garantindo ao mesmo tempo que estejam de acordo com os padrões nacionais, o que se confirma pela aplicação de testes ao final de cada estágio curricular. Os resultados do PISA demonstram que, por meio desta abordagem, o Reino Unido tem conseguido melhorar o desempenho geral e reduzir as taxas de resultados insatisfatórios, embora as diferenças que persistem ainda se traduzam em um gradiente social mais acentuado em comparação com a maioria dos países pertencentes à OCDE.

Com o objetivo de superar essas diferenças de resultados baseadas em diferenças sociais, uma estratégia decisiva é dar às crianças um começo de vida igualitário, fornecendo-lhes amplo acesso à educação pré-escolar. Atualmente frequentadas por 98% de crianças com

4 anos de idade, as instituições de educação pré-escolar dão grande ênfase ao desenvolvimento cognitivo e social precoce. Este desenvolvimento ajuda a preparar as crianças para o primeiro estágio básico do currículo nacional (entre 5 e 7 anos de idade), focalizado no desenvolvimento do idioma e da alfabetização, na matemática e no mundo do conhecimento. O governo atual planeja centralizar recursos adicionais para o provimento de educação pré-escolar para crianças pouco favorecidas, paralelamente à ajuda às suas famílias.

Apesar da persistência das disparidades sociais, a Inglaterra reduziu sensivelmente a diversificação social entre escolas na educação primária. Entretanto, principalmente no nível secundário, a livre escolha da escola contribui potencialmente para a polarização social de escolas, uma vez que pais mais abastados têm maior probabilidade de colocar seus filhos em escolas situadas fora de sua área de residência. A criação de escolas secundárias com perfis especializados específicos tem como objetivo opor-se a essa diversificação social indesejável.

Nas séries finais da educação secundária, houve um aumento na criação de níveis acadêmicos tipo A e seus equivalentes profissionais, e uma redução no número de estudantes que saem da escola sem qualificação. Um aumento da participação neste nível começou a solucionar o grave problema de baixa realização educacional na Inglaterra em meio a uma minoria significativa. No entanto, segundo os padrões da OCDE, permanece alto o número de

estudantes que não alcançam qualificação plena nas séries finais da educação secundária.

Na **Finlândia**, escolas abrangentes têm sido amplamente aceitas desde sua criação, na década de 70. Essas escolas devem enfrentar qualquer déficit na realização dos padrões esperados. São bem-sucedidas quanto à combinação de desempenho médio muito alto com um gradiente social pouco acentuado. Aparentemente, portanto, a Finlândia desenvolveu estratégias particularmente bem-sucedidas para garantir que estudantes com capacidades diversas consigam seguir as carreiras educacionais desejadas.

A maioria dos estudantes finlandeses (93%) frequenta um programa pré-escolar gratuito, cujo currículo enfatiza individualidade, cooperação e aquisição de habilidades sociais e cognitivas, oferecido em ambiente lúdico. O progresso dessas crianças é acompanhado de perto por educadores, sem que seja feita qualquer avaliação formal. Esse acompanhamento cuidadoso também é realizado por professores de sala de aula, que são responsáveis pelas crianças até os 13 anos de idade, quando se inicia a educação especializada.

Na **França**, as diferenças entre capital sociocultural e realização educacional de grupos diferentes de estudantes são consideradas basicamente produto de diferenças locais e regionais. Portanto, o apoio a áreas pouco favorecidas desempenha um papel fundamental nas soluções. De maneira mais geral, vêm sendo empreendidos, através do país, esforços no sentido de produzir resultados mais

uniformes, por meio do aprimoramento de diversas áreas do sistema escolar. Um aspecto importante é a preparação pré-escolar, e a França atingiu participação quase universal na *école maternelle*.

No sistema da educação secundária, a diferenciação dos estudantes tem sido postergada, uma vez que todos frequentam grupos comuns de aprendizagem até, no mínimo, os 14 anos de idade, quando começam a ter opções entre duas ramificações: educação geral e educação profissional. Nas séries finais da educação secundária, diversas ramificações, com *status* teoricamente equivalentes, desfrutam de conceitos indiscutivelmente distintos, havendo preferência pelo bacharelado em geral, em comparação com opções profissionais e técnicas. Outra fonte de disparidade reside na diferença escolar que resulta de algum nível de opção, e, principalmente, de um setor privado comparativamente amplo.

Em resposta a uma queixa comum de professores franceses com relação à heterogeneidade dos estudantes, que constitui um obstáculo para o sucesso do ensino, foram implementadas várias estratégias para tentar reduzir as diferenças de capacidade dentro das salas de aula. A prática da repetência está profundamente enraizada na França; além disso, atualmente, as regulamentações aplicadas a escolas que oferecem as séries iniciais da educação secundária recomendam explicitamente o agrupamento de estudantes de acordo com as áreas de interesse e de estudo escolhidas.

Na **Holanda**, na escola secundária, os estudantes são separados em grupos, de acordo com sua capacidade, e divididos em uma ampla variedade de programas. A pré-escola está disponível para crianças com necessidades especiais a partir dos 3 anos de idade, e um número relativamente grande de alunos (5%) frequenta escolas especiais, que permitem transferência direta para o sistema regular, e vice-versa.

As políticas educacionais da Holanda utilizam a diferenciação para tentar reduzir as desvantagens associadas ao *background* do estudante, principalmente por meio de aplicação de testes aos estudantes ao final da educação primária, para que se possa estabelecer que tipo de educação secundária melhor atenderá suas necessidades. A idéia é evitar que estudantes ingressem em formas inadequadas de aprendizagem, que venham a reduzir sua motivação. Entretanto, desde 1993, um currículo comum para as três primeiras séries da educação secundária tem dificultado a diferenciação.

Na educação secundária, principalmente ao final das séries iniciais, 9% dos estudantes deixam a escola sem qualificação. Uma crítica ao sistema de educação secundária diferenciada da Holanda consiste na característica de programas relativamente refratários, o que significa que em muitos casos é difícil fazer transições para estudos mais avançados. Uma alta proporção de estudantes (50%) abandona os estudos – principalmente estudos de longo prazo na universidade.

A **Suécia** tem obtido sucesso considerável na redução das disparidades sociais e no nivelamento do desempenho, embora, como em outros sistemas, ocorra diferenciação nas séries finais da educação secundária.

Na Suécia, a educação pré-escolar – um sistema sólido e bem sustentado – e sua aceitação pela população desempenharam um papel importante na inclusão social, principalmente por meio da integração de crianças portadoras de deficiências às escolas regulares. Por outro lado, o fortalecimento do direito dos pais de optar pela escola de seus filhos contribuiu para a segregação.

Na transição das séries iniciais para as séries finais da educação secundária, de 10% a 11% dos estudantes suecos não alcançam as notas exigidas em disciplinas básicas. No entanto, podem participar de programas de reintegração, que os qualifica para um dos 17 programas das séries finais da educação secundária. Na Suécia, todos os programas das séries finais da educação secundária têm duração de três anos, e conferem qualificação geral para tentar o ingresso na educação superior. Essas escolas oferecem um amplo conjunto de opções para satisfazer necessidades diversas. Entretanto, neste nível, o critério de admissão à educação superior contribui para uma orientação baseada em realizações, que, de acordo com alguns, entra em conflito com a natureza sueca de livre acesso ao estudo.

Semelhanças e diferenças na compensação de desigualdades sociais na educação básica

A maneira como os países abordam baixos níveis de realização dos estudantes está intimamente associada à questão da desigualdade social, que apresenta contextos diferentes em países diferentes, pois cada um deles parte de níveis diferentes de desigualdade social. A Figura 1 mostra que a inclinação do “gradiente social” – diferença entre o desempenho esperado de dois indivíduos que ocupam posições socioeconômicas distintas – é mais acentuada nos países com maior desigualdade geral. Entre os países estudados, observa-se que a Inglaterra é o único cujo forte desempenho geral no PISA é prejudicado por um gradiente social acima da média, e que é também o país com um nível particularmente alto de desigualdade de renda.

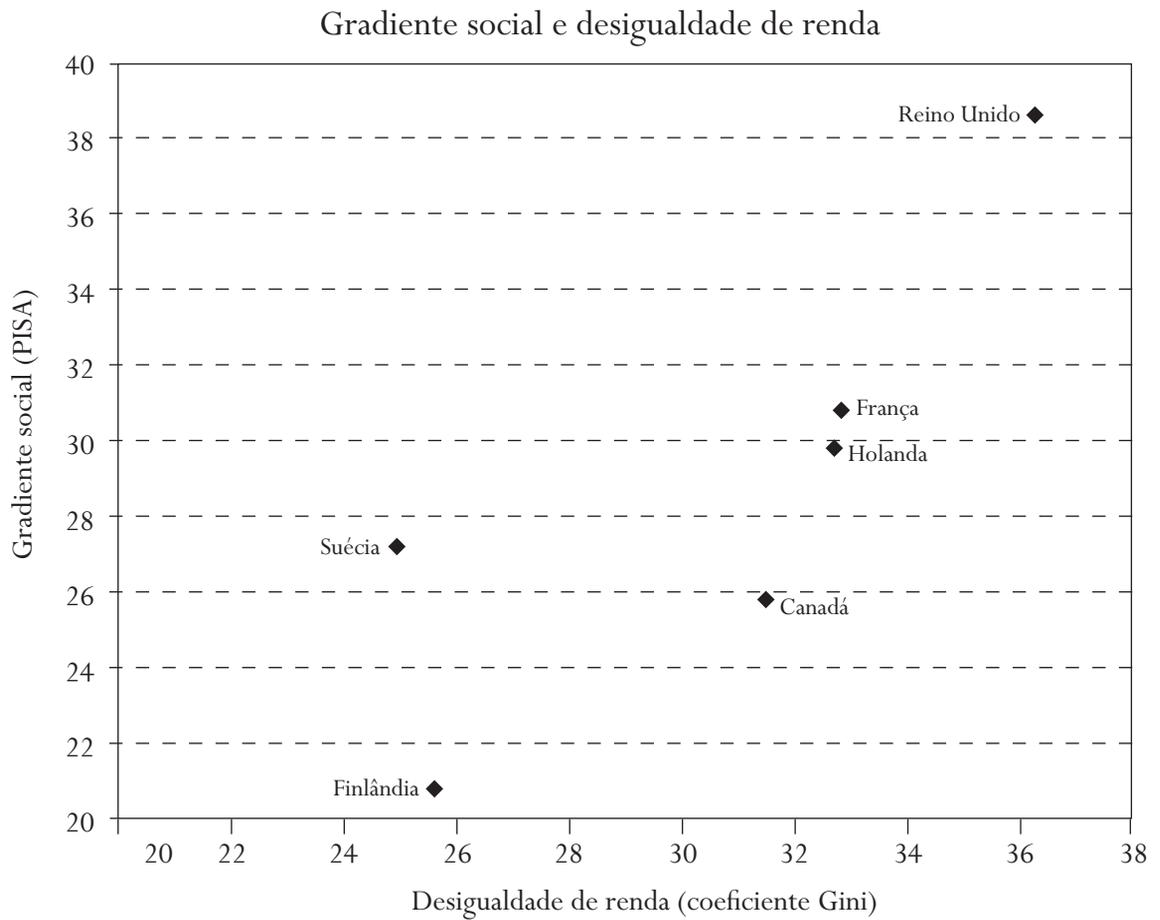
Todos os países utilizam estratégias compensatórias semelhantes para nivelar as desigualdades sociais na educação básica. Um dos elementos mais importantes consiste na preparação realizada na primeira infância para garantir que, independentemente de *background*, os estudantes estejam prontos para frequentar a escola. Para a educação primária e para as séries iniciais da educação secundária, os países desenvolvem um currículo comum, mais ou menos uniforme, e, basicamente, os estudantes recebem educação em conjunto. As exceções mais importantes talvez sejam Inglaterra e França, onde a educação privada é substancialmente setorizada – na França, este

setor é obrigado por lei a seguir o currículo nacional.

Os países adotam uma abordagem comum para enfrentar a heterogeneidade: como resposta inicial, os estudantes são separados em programas diferentes no nível secundário. A Holanda estabelece esta separação mais cedo, porém atualmente desenvolve um currículo comum para as séries iniciais da educação secundária. Nas séries finais da educação secundária, a introdução de exigências específicas com relação a realizações, associadas ao direito de admissão ao estudo superior, coloca muitos estudantes diante do risco de fracassos individuais. Uma classificação hierárquica de estudantes neste nível também está associada ao acesso a programas mais ou menos prestigiosos. Até este momento, a mensuração de resultados conseguidos aos 15 anos de idade, realizada pelo PISA, conta uma história incompleta sobre em que medida o desempenho dos estudantes atinge um nível satisfatório, pois é nos anos seguintes que eles serão testados de forma mais decisiva.

Medidas da educação de adultos oferecem um meio para limitar as diferenças entre as realizações escolares pretendidas e aquelas efetivamente alcançadas pelos jovens, permitindo aos indivíduos atingir metas que inicialmente não alcançaram. O Canadá, em particular, relata programas de segunda chance muito bem-sucedidos, que também existem na Holanda e na Suécia. Entretanto, é motivo de preocupação o longo tempo que pode ser necessário para a conclusão de programas de reintegração.

Figura 1



O coeficiente Gini mostra valores entre 0, para distribuição igualitária, e 100, para desigualdade máxima.

Fonte: World Bank (2001), *World Development Report: Attacking Poverty*. Oxford, Oxford University Press, Tabela 5, p. 282-283.

O gradiente social mostra mudanças em pontos na escala PISA para letramento em leitura por 16,3 unidades ISEI.

Fonte: OECD (2002), *Education at a Glance: OECD Indicators 2002*. Paris, Tabela A9.1, p. 112.

DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DE PROFESSORES

Os professores representam um veículo essencial para transportar mudanças para cada escola. Portanto, sua capacitação inicial e seu desenvolvimento profissional são fatores decisivos para atingir os objetivos do sistema. O capítulo 5 analisa a organização e o financiamento da capacitação em serviço, como parte do processo educacional. Este capítulo considera mais especificamente o papel dos padrões profissionais e de capacitação na carreira dos professores – desde a participação inicial na capacitação, passando pela qualificação e pelos modelos de compromisso de qualidade, até o conceito e o *status* da profissão docente.

Estratégias para o desenvolvimento profissional do professor

No **Canadá**, o número de instituições de capacitação de professores foi restringido

nos últimos anos. Entretanto, em Ontário, duas universidades inauguraram novas instalações em 2002, na tentativa de corrigir essa limitação. Cursos de graduação de quatro ou cinco anos são orientados academicamente (B.A.) ou profissionalmente (B.Ed). As universidades também oferecem programas de extensão da graduação, cobrindo tópicos específicos, como gerenciamento escolar e administração educacional. Os professores recém-admitidos nas escolas são avaliados por professores experientes, que os ajudam a planejar outros programas para desenvolver seu profissionalismo. À medida que progridem, as promoções ficam condicionadas à capacitação continuada. Diversidade cultural e habilidades de diagnóstico são dois aspectos fundamentais do conteúdo da capacitação de professores. Em especial, os professores estão aprendendo

a utilizar instrumentos sofisticados de avaliação para verificar os progressos dos estudantes.

O compromisso com a qualidade envolve a determinação de padrões de ensino, que diferem de uma província para outra. Outras condições são a participação continuada no desenvolvimento profissional e a capacidade dos professores para trabalhar em equipe e avaliar os estudantes com eficácia.

Nos últimos anos, diversos fatores vêm contribuindo para elevar o *status* dos professores canadenses por meio do fortalecimento do profissionalismo. Esses fatores incluem admissão seletiva à capacitação docente, desenvolvimento de padrões profissionais de ensino, supervisão mais rigorosa (em alguns casos, pelas autoridades escolares) e tempo adicional para capacitação em serviço.

Na **Inglaterra**, os estudantes precisam mostrar habilidades lingüísticas mínimas para participar da capacitação de professores, e podem freqüentar um curso universitário completo para graduar-se, ou, caso já tenham concluído o curso universitário, cursar um ano de qualificação. Na última década, a capacitação de professores tornou-se muito mais prática e baseada na escola. Atualmente, focaliza as habilidades necessárias para que os professores ensinem disciplinas específicas e as técnicas exigidas para transmitir conhecimentos. Aqueles que preenchem os padrões exigidos na capacitação inicial candidatam-se ao *Status* de Professor Qualificado. Em 2001, 82 escolas receberam o *status* de escolas de capacitação, e foram recompensadas por esse

papel em relação aos resultados de avaliações. Há quem considere que a orientação mais pragmática da capacitação de professores na Inglaterra foi longe demais, baseando o ensino em processos mecanicistas, e não em uma compreensão teórica mais ampla, enfraquecendo, desse modo, a autonomia acadêmica.

Durante a capacitação inicial, uma característica básica da obtenção de créditos consiste na avaliação do desempenho em aulas práticas. Para tornar-se um professor qualificado, o estudante deve satisfazer todos os padrões exigidos. O compromisso com a qualidade é mantido ao longo de toda a carreira de um professor, principalmente em relação às inspeções escolares, que são realizadas no mínimo uma vez a cada seis meses, e que analisam o desempenho em cada sala de aula. Além disso, aumentos de remuneração estão atrelados ao desempenho do professor, o que exige que educadores demonstrem um exercício docente consistentemente eficaz.

Nos últimos anos, uma inspeção mais ativa do trabalho dos professores deu maior transparência aos padrões profissionais. Embora a inspeção escolar possa aumentar a confiança em padrões específicos, mensagens negativas podem causar intranqüilidade pública. A pressão pode prejudicar a atratividade da profissão docente, tornando-se um problema, e, embora os professores ingleses sejam relativamente bem pagos em comparação aos professores de outros países deste estudo, há sérias dificuldades relacionadas ao recrutamento e à retenção desses profissionais.

Programas especiais têm sido planejados para atrair para a docência um número maior de pessoas, principalmente entre grupos minoritários sub-representados. A criação de um Conselho Geral de Docência, em 2000, teve por objetivo o aprimoramento dos padrões de ensino e aprendizagem e de conduta profissional, assim como assessorar o governo em relação a questões profissionais.

Na **Finlândia**, apenas 10% dos candidatos são aprovados na seleção para programas de capacitação de professores, um procedimento rigoroso que inclui um teste de aptidão e outras formas de avaliação. As universidades trabalham com um sistema unificado de capacitação, que exige dos estudantes um grau de B.A. inicial, seguido pelo mestrado. Os componentes educacionais são voltados predominantemente para professores de escola primária, e constituem apenas uma pequena parte para os dos cursos secundários. O provimento de capacitação continuada inclui dias de capacitação em serviço e a expectativa de que as escolas gastem cerca de 1% de sua folha de pagamento com capacitação. Pesquisas mostram claramente que os professores finlandeses entendem o desenvolvimento continuado como um fator importante para o desenvolvimento do sistema educacional como um todo.

Ao final da capacitação pré-serviço, os professores devem realizar testes, por meio dos quais ou são “aprovados”, ou são obrigados a realizar estudos adicionais. Entretanto, uma vez em serviço, a avaliação formal individual

dos professores não é utilizada; ao contrário, estudos de avaliação enfocam as condições de trabalho e o desejo de participar de novo processo de capacitação.

Aparentemente, os professores finlandeses perderam *status* nos últimos 30 anos, porém a profissão docente permanece como uma das carreiras mais populares para graduados em universidades. Segundo os professores, esta popularidade é devida, em parte, à sua permanente auto-avaliação positiva. O salário dos professores é relativamente baixo, porém a carga de trabalho é moderada – de 15 a 23 horas de ensino por semana –, e a razão estudantes/equipe de ensino é elevada.

Na **França**, pessoas que desejam participar da capacitação de professores devem possuir uma primeira graduação universitária. Os candidatos também devem submeter-se a um teste de admissão. A capacitação tem duração de dois anos, com a realização de um concorrido exame ao final do primeiro ano. A situação acadêmica de capacitação inicial para professores primários melhorou na década de 90, quando todas as instituições foram associadas a universidades. Há também maiores vínculos entre aqueles que estudam para o ensino primário e os que estudam para o ensino secundário. O segundo ano de capacitação é, em sua maior parte, vivenciado em capacitação prática, e os estudantes são avaliados em aulas práticas. Após o ingresso na profissão, a capacitação é voluntária na maior parte das vezes, e deve ser realizada fora do horário de trabalho.

Na França o modelo para o ensino é semelhante ao de outras profissões no setor público, no que diz respeito à utilização de exames (*concours*) para adequar ingressantes às vagas disponíveis. Embora os testes estabeleçam um limite de qualidade, o nível do conjunto padrão varia de acordo com a oferta e a procura. Além disso, as inspeções não são necessariamente um meio confiável para manter padrões, uma vez que não há transparência nos critérios utilizados para avaliar aulas, e não há conseqüências evidentes dessas inspeções para os professores.

Na França, o *status* dos professores parece estar decaindo, pois estes nem sempre preenchem as altas expectativas do público, e há uma diminuição geral no respeito pelo desempenho acadêmico. Aparentemente, o público também acredita que os professores trabalham poucas horas, uma vez que as escolas ficam abertas apenas durante horários específicos. Porém, um novo levantamento indica que a carga de trabalho média de professores corresponde a uma semana de 40 horas – acima do padrão de 35 horas estipulado por lei, em qualquer região, para a força de trabalho francesa. Os professores franceses conservam um aspecto tradicional de seu profissionalismo: um conceito limitado de seus deveres, estritamente associados ao ensino em sala de aula. Mesmo funções como supervisão de estudantes fora da sala de aula são delegadas a pessoas especializadas.

Na **Holanda**, não há seleção para a admissão em cursos de capacitação de professores.

Devido à escassez de professores, algumas vagas são abertas a candidatos que não concluíram sua capacitação docente, porém solicita-se que realizem um rápido teste de aptidão e que obtenham a qualificação de professor no prazo de dois anos. O ensino pode ocorrer em faculdades de educação ou em universidades. Os dois tipos de instituição concedem qualificações para lecionar uma disciplina específica, porém nas faculdades, os cursos têm duração de quatro anos, enquanto as universidades capacitam estudantes graduados a receber a qualificação docente no prazo de um ano após a conclusão de quatro anos em outra disciplina. Recentemente, os cursos tornaram-se mais práticos, sendo que a capacitação prática ocupa 50% do curso universitário de um ano. A capacitação em serviço é adquirida principalmente a partir de centros de orientação educacional. O número de professores que participam desses cursos de capacitação não aumentou nos últimos anos, pois os professores não dispõem de tempo e não encontram cursos que satisfaçam suas necessidades. Essa capacitação não é prioridade para seus diretores.

Atualmente, perfis específicos de tarefas formam a base para modelos de competência na capacitação de professores holandeses. Esses perfis podem ser instrumentos úteis para reformar cursos visando à adaptação à mudança, permitir que o desempenho do professor seja avaliado, e contribuir para legitimar o profissionalismo dos professores. Entretanto, levantamentos mostram que o conceito dos professores holandeses diminuiu em meio ao público, que não coloca mais a docência entre

as dez profissões mais procuradas. O governo espera resolver esta questão por meio de campanhas publicitárias, trazendo os salários a níveis mais compatíveis com o desempenho e com perfis de tarefas, e reduzindo cargas de trabalho.

Na **Suécia**, há uma escassez de professores em certas disciplinas (um problema mais visível em matemática e ciências), o que se agrava em função do momento demográfico atual, quando muitos professores suecos atingem a idade para aposentadoria. Nos últimos 15 anos, a capacitação de professores centrou-se basicamente em universidades ou faculdades, e não em academias especiais para o ensino de 1ª a 6ª séries. A capacitação é dividida em estudos educacionais, ensino de disciplinas específicas e capacitação prática. Um amplo programa de pesquisa foi criado para garantir que a aprendizagem a partir de estudos educacionais reflita-se na prática de sala de aula e de escolas; a capacitação adicional de professores ocorre independentemente de qualquer atividade do governo; e o governo não verifica a qualidade na capacitação em serviço.

Atualmente, os professores suecos não estão mais sujeitos à autoridade centralizada, mas são contratados por comitês locais subordinados. Cerca de 25% dos professores suecos não possuem uma qualificação docente formal. Sua atuação é medida por horas de trabalho, e não por horas de ensino. A avaliação de seu desempenho por parte de seus empregadores deve ser completamente transparente.

Os professores podem negociar seus salários, seja individualmente ou como parte de uma equipe. Hoje os professores trabalham em equipes locais para negociar as relações com os empregadores e comunidades locais, e não atuando como parte de uma profissão nacional, sob um comitê educacional central.

Espera-se que os professores suecos assumam a responsabilidade não só pela organização abrangente da aprendizagem dos estudantes, mas também pela garantia de condições de aprendizagem favoráveis, tarefa que os envolve em diversas funções sociais de apoio.

Semelhanças e diferenças na organização da capacitação de professores

Embora a capacitação inicial do professor seja importante em todos os países, os modelos organizacionais diferem entre si. Em princípio, alguns países – como Inglaterra, Canadá e Finlândia – são seletivos quanto à permissão para participar de programas de capacitação de professores, porém apenas na Finlândia a oferta é suficiente para que todas as vagas sejam preenchidas. Na Holanda e na Suécia esses cursos são muito pouco procurados para justificar qualquer critério de seleção. Assim sendo, os países buscam formas de atrair mais candidatos, porém, aparentemente, não há métodos bem avaliados para fazê-lo.

Em diferentes países, os professores-estudantes estão sujeitos a diferentes formas de avaliação. Por exemplo, na França predomina o conhecimento de disciplinas; na Inglaterra,

a competência geral; e na Finlândia, a aptidão para a profissão. Todos os países combinam estudos teóricos e práticos, porém na Inglaterra a prática predomina. Entre outros países, a Finlândia apresenta o nível mais alto de integração organizacional dos diferentes elementos de educação de professores e de educação para o ensino em diferentes níveis. No Canadá, na Holanda e na Inglaterra, há diversos modos de capacitação, e o modelo pode ser de fase única ou de duas fases, com a experiência prática seguindo a capacitação teórica. Na Finlândia e na Suécia, o conteúdo da capacitação de professores baseada na universidade associa conhecimento de disciplinas e métodos de ensino, enquanto na Inglaterra a transmissão de conhecimento tende a ser feita na prática, ou por meio de desenvolvimento profissional continuado.

No Canadá, na Finlândia, na Holanda e na Inglaterra, a capacitação em serviço é mais sistemática do que na França ou na Suécia. Nos primeiros, a participação em cursos de capacitação não fica a cargo apenas dos professores individualmente, mas faz parte do desenvolvimento no nível da escola, incluindo, em muitos casos, dias escolares de desenvolvimento em serviço.

Em alguns países, o compromisso do professor com qualidade foi introduzido durante a capacitação. Na década de 90, em três dos países estudados, o desenvolvimento de padrões constituía o ponto dos esforços para reformar o desenvolvimento da profissão docente. Os padrões podem estar relacionados

a testes e a avaliações regulares de professores, assim como ao conteúdo e ao processo de desenvolvimento profissional. A prática holandesa de reunir perfis de tarefas é um exemplo particularmente notável de como os padrões de ensino são formulados. As experiências do Canadá e da Inglaterra constituem exemplos interessantes de avaliação baseada em padrões. Essa determinação de padrões é particularmente importante onde a escassez de professores facilita o acesso a cursos.

O *status* da profissão docente continua frágil. Embora seja impossível comparar objetivamente o *status* da profissão docente através dos países, especialistas de todos os países (com exceção do Canadá) indicam um declínio nesse *status* ao longo do tempo. Em princípio, a implementação de padrões de qualidade rigorosos e transparentes pode contrapor-se a esta tendência, embora em alguns casos possa prejudicar a profissão com a redução de sua autodeterminação. Na Inglaterra, onde o efeito é visível, a criação de um Conselho Geral de Docência restituiu, em certo nível, o controle à profissão.

Um aspecto do desenvolvimento da profissão docente consiste no grau de envolvimento dos professores em sala de aula ou em atividades muito mais amplas. A esse respeito pode-se notar um contraste enorme entre os professores franceses – cuja responsabilidade permanece inabalavelmente restrita à sala de aula – e os professores suecos – que devem assumir a responsabilidade por atividades que variam de orientação de desenvolvimento à preparação de um ambiente escolar propício.

CONCLUSÕES

As conclusões deste relatório podem ser resumidas e agrupadas sob três títulos. O primeiro está relacionado à cultura educacional criada em cada país e, particularmente, à forma como este país enfrenta a população estudantil heterogênea em relação a *background* e capacidade, e com diferenças regionais e locais. A segunda área está relacionada às estruturas do sistema escolar e do sistema de apoio educacional – capacitação de professores, inspeção e orientação escolar. A terceira área está relacionada às estratégias e aos instrumentos utilizados para administrar o sistema escolar e cada escola individualmente, com foco no compromisso com a qualidade e no desenvolvimento da qualidade.

A cultura educacional e como enfrentar a heterogeneidade

Esta análise comparativa da estrutura cultural de sistemas educacionais mostra a

importância da “cultura de realizações” de cada país. Esta cultura manifesta-se basicamente nas expectativas que a sociedade e os pais têm em relação aos resultados da aprendizagem. Embora variando em detalhes, quase todos os países analisados enfatizam o alto valor da educação em suas sociedades.

Os sistemas escolares dos países incluídos neste estudo são marcados por disparidades regionais e sociais que devem ser enfrentadas pelos tomadores de decisão. Entretanto, os países apresentam respostas diferentes a esses desafios. Alguns favorecem a descentralização e esquemas de apoio local – por exemplo, recursos adicionais e turmas menores em escolas com grande número de estudantes provenientes de *backgrounds* socioeconômicos pouco favorecidos. Outros favorecem o fortalecimento de um currículo obrigatório. De maneira geral, entretanto, o princípio de

instrução abrangente para grupos heterogêneos de estudantes é complementado, cada vez mais, por meio da elaboração de processos de instrução e aprendizagem condizentes com as necessidades desses grupos diversos.

As estratégias para enfrentar a heterogeneidade dos estudantes apresentam desafios para os provedores de capacitação de professores, tanto inicial quanto em serviço, garantindo que sejam bem preparados para lidar com diferenças dentro de suas salas de aula. Em cada escola e em cada sala de aula, os seguintes elementos podem ser necessários: currículos centrais (fundamentais) que dêem flexibilidade às escolas para determinar aulas e disciplinas, assim como o conteúdo da aprendizagem; uma razão estudantes/equipe de ensino que, como norma, esteja de acordo com a média da OCDE, embora permitindo uma razão acima da média para estudantes mais jovens; e avaliações de desempenho orientadas por processos e suplementadas por relatórios sobre o *status* da aprendizagem – na maior parte das vezes, em associação com exames finais centralizados.

As respostas dos países às disparidades sociais estão relacionadas não só às séries iniciais da educação secundária, que foram objeto principal da pesquisa do PISA, mas também às séries finais da educação secundária e ao ingresso na educação superior. Neste caso, os países analisados apresentam sistemas de seleção bem definidos, com base em critérios de desempenho. Em muitos casos, exames centralizados foram introduzidos

ao término das séries iniciais ou finais da educação secundária. Para alguns estudantes, os resultados desses métodos de seleção podem significar que são incapazes de iniciar a carreira educacional planejada ou desejada. Entretanto, a maioria dos países adotados como referência decidiu não permitir uma expansão ilimitada do setor universitário, mas sim criar instituições não universitárias dentro do sistema de educação superior – um processo que vem ocorrendo rapidamente. Ao mesmo tempo, esses sistemas educacionais, que, de acordo com os padrões internacionais foram bem-sucedidos nas séries iniciais da educação secundária, introduziram mecanismos altamente eficazes – e provavelmente também seletivos, em termos sociais – para o ingresso na universidade.

Todos os países dão atenção especial à situação dos estudantes não-nativos e de estudantes cujos pais são estrangeiros. Através dos países, esse grupo apresenta as taxas mais baixas de graduação escolar e os níveis mais baixos de desempenho na comparação com os estudantes que, assim como seus pais, nasceram no país em que freqüentam a escola. Apenas alguns países fornecem cursos especiais de preparação para esses grupos. Portanto, qualquer apoio que esses estudantes recebam vem, geralmente, por meio das aulas regulares. Esse apoio é orientado pelos princípios de respeito pelo pluralismo cultural, pela promoção da língua materna e do idioma de ensino (com exceção da França), e por forte cooperação com os pais.

Em geral, a análise desses sistemas educacionais permite-nos concluir que *os países que apresentaram bom desempenho no PISA colocam as disparidades sociais e culturais no centro das estratégias de inovação educacional*. A esse respeito, avaliar e apoiar o desempenho de cada estudante e ampliar o provimento de escolas de período integral são estratégias instrumentais. Entretanto, a comparação não fornece detalhes quanto à estratégia educacional que melhor se adapta a cada grupo alvo. As constatações parecem demonstrar a importância de soluções flexíveis, elaboradas no nível local e orientadas para objetivos obrigatórios. Em um nível cultural mais geral, é igualmente importante notar o alto valor que os países dão à educação, considerando-a fundamental para o perfeito funcionamento de suas sociedades.

Estrutura do sistema escolar e serviços de apoio

Em todos os países analisados, os sistemas escolares são elaborados de modo a permitir que os estudantes aprendam em conjunto por um período substancial de sua carreira escolar — normalmente, pelo menos oito anos letivos —, sendo submetidos a avaliação com base em suas realizações educacionais apenas no período final de sua escolarização. Além disso, aparentemente, esse acompanhamento é feito com cuidado. Essas conclusões não fornecem uma prova — e certamente, não baseada em pesquisa empírica — de que os sistemas escolares organizados juntamente

com linhas de integração social sejam superiores, em termos de resultados, aos sistemas baseados em estudantes acompanhados desde cedo em sua escolarização. No entanto, oferecem, sim, suporte circunstancial para esta hipótese.

O trabalho em cada escola necessita de apoio externo, principalmente quando a população de estudantes é heterogênea. Os países analisados têm como regra sistemas de inspeção escolar baseados em resultados de avaliação intensa — sistemática e regular —, e também enviam equipes de orientação às escolas, a intervalos regulares (com exceção da Suécia) ou sempre que solicitadas.

A capacitação de professores recebe atenção especial nesses países. É evidente que procedimentos de seleção mais rigorosos, se implementados no início da capacitação, poderiam melhorar a qualificação dos professores, assim como o *status* da profissão docente. De maneira geral, a capacitação de professores é fornecida por uma organização única e poderosa, que utiliza padrões de competência de ensino para criar programas de capacitação. As diferenças de *status* social dentro da docência são comparativamente baixas. Além disso, pessoas que trabalham no nível da pré-escola (“jardim da infância”) do sistema educacional conseguem uma capacitação educacional que lhes concede um *status* social mais alto do que em alguns outros países.

Todos os países analisados consideram a capacitação em serviço uma tarefa natural e contínua de cada professor. Essa capacitação

pode ser obrigatória e/ou uma condição para o progresso na profissão. A capacitação em serviço está predominantemente organizada dentro de cada escola. Além dos institutos estaduais, provedores independentes desempenham um papel cada vez mais importante. Para novos professores, os programas contínuos – como o programa de orientação na Inglaterra – são aparentemente muito importantes. A capacitação e a capacitação em serviço de pessoal administrativo nas escolas também recebem considerável atenção. Alguns países relatam diferenças nas várias funções administrativas dentro de cada escola.

Em resumo, essas constatações levam à conclusão de que *sistemas consistentes de educação básica tendem a produzir bons resultados por meio do provimento de apoio de boa qualidade aos estudantes, aos professores e às escolas, no contexto de uma estrutura escolar que não é diferenciada, mas, sim, integrada*. O sistema escolar diferenciado desenvolvido na Holanda constitui uma exceção. Dentro das escolas e pré-escolas com aulas integradas, esta estrutura requer que os professores identifiquem e apoiem necessidades individuais. Para realizar essas tarefas com sucesso, os professores devem receber capacitação pré-serviço de alto nível e de alta qualidade; capacitação continuada e obrigatória em serviço; capacitação especial para tarefas de administração escolar; e orientação e apoio prestados por equipes de especialistas, baseados em avaliações realizadas por agências externas.

A governança do sistema escolar

Antes do final da década de 90 – em alguns casos, muito antes –, os governos dos países analisados começaram a elaborar e implementar várias reformas educacionais, acompanhadas por monitoramento sistemático e empírico. Como regra, essas reformas foram acompanhadas por intenso debate público – uma situação que atualmente parece ter se iniciado também em outros países, inclusive a Alemanha, na sequência da publicação dos resultados do PISA 2000.

Um princípio básico subjacente às estratégias de reforma nos seis países consiste na mudança do modelo de governança por insuomos para um modelo no qual a avaliação da qualidade dos resultados do trabalho escolar é feita por instituições externas às escolas – principalmente resultados de aprendizagem. Ao contrário do que por vezes se afirma, a descentralização (sob o lema “autonomia escolar”) e a avaliação externa não são ações diametralmente opostas, mas, sim, uma parte inter-relacionada da governança do sistema escolar.

Nos países analisados neste estudo, quando entendida como um deslocamento do centro de tomadas de decisão para níveis mais baixos na hierarquia, a descentralização assume formatos diversos. Pode significar o fortalecimento dos papéis e da influência dos atores dentro de cada escola – por exemplo, administradores escolares, professores, estudantes e pais. Pode significar também o fortalecimento da administração pública regional ou

local – como na Finlândia e na Suécia –, ou pode ainda aumentar a influência daqueles que necessitam da educação – especialmente a influência dos pais no caso da educação primária e secundária, como ocorre na Inglaterra e na Holanda. Em geral, embora a descentralização seja um objetivo comum a todos esses países, o que variou até o momento foi seu grau de implementação. Enquanto a descentralização ainda está sendo implementada na França, países como a Finlândia e algumas províncias do Canadá enfrentam hoje a necessidade de novas medidas centralizadas para evitar a desintegração dos padrões de qualidade, temida como resultado de um sistema excessivamente descentralizado.

Outra característica comum entre os países analisados é a mensuração das realizações dos estudantes em cada país de acordo com padrões consistentes e obrigatórios. Para isso, é necessário desenvolver sistemas nacionais de avaliação baseados nesses padrões. Mesmo o sistema federativo do Canadá utiliza essa forma de avaliação em determinadas áreas da educação básica. A França, que utilizou testes durante muitos anos, principalmente para coletar dados empíricos sobre o sistema, recentemente passou a estabelecer padrões. Essencialmente, dentro de cada país, as escolas vêm assumindo responsabilidades cada vez maiores em relação à autoridade central, o que parece ser uma condição para garantir o sucesso dessa maior autonomia em cada escola.

Atualmente, todos os países analisados realizam monitoramento regular do sistema, na forma de avaliações periódicas das realizações dos estudantes. Essas avaliações são planejadas e analisadas pela autoridade central, podem envolver amostras aleatórias, são organizadas no nível nacional, ou fazem parte de estudos de avaliação internacionais. Os países consideram que a participação em uma avaliação e o *feedback* subsequente constituem oportunidades para fortalecer o desenvolvimento das escolas. Em alguns países – notadamente Inglaterra, Holanda, algumas províncias e territórios do Canadá e, cada vez mais, a Suécia –, existe a expectativa de que sejam publicados resultados de avaliação para cada escola, uma prática que supostamente vem aumentando a concorrência entre escolas, com um impacto positivo sobre a qualidade do desenvolvimento. Esta prática está associada não só a mecanismos baseados no mercado, mas principalmente à possibilidade de imediata identificação de escolas com baixo desempenho. Permite também que essas escolas recebam intervenções de orientação dirigida, elaboradas para identificar e corrigir áreas problemáticas.

Em todos os países, uma pré-condição para essas mudanças nas políticas educacionais foi a criação, por alguns anos, de agências profissionais visando desenvolver instrumentos de avaliação para realizar testes relacionados ao currículo central e aos padrões educacionais. A experiência mostra que nem escolas nem administradores escolares podem realizar essas tarefas de forma adequada. Além disso, os programas de avaliação não testam

exclusivamente o desempenho cognitivo, mas registram também fatores contextuais – por exemplo, *status* socioeconômico e tamanho da escola – e aspectos da qualidade do processo. Trata-se de uma característica comum a todos os países. Esses estudos são utilizados também como instrumentos para medir resultados, acompanhando projetos de desenvolvimento em cada escola e em sistemas escolares.

A partir desses resultados, pode-se concluir que *os países que apresentam os melhores resultados no PISA enfrentaram reformas educacionais e implementaram novos modelos de governança de sistemas escolares em um estágio inicial, e conduziram esse processo de forma sistemática e contínua*. A partir dos relatórios dos países, fica evidente que os elementos integrantes desse processo envolvem: especificação de padrões educacionais – relacionados, em parte, com um currículo básico aprovado em nível nacional;

maior autonomia das escolas; expansão de um sistema diferenciado de provimento educacional dentro de cada escola; criação de agências de avaliação nacional, altamente profissionais; testes e avaliações escolares empíricos, organizados de maneira centralizada; e desenvolvimento de alocação de recursos diferenciados com base em resultados de avaliações, e em linha com o apoio aos atores do processo educacional. Dos países analisados, apenas a França está em um estágio inicial desses processos, mas vem realizando avaliações já há muitos anos.

Em essência, a comparação revela um modelo de sistema escolar flexível, que oferece às escolas alto nível de responsabilidade individual, garantindo ao mesmo tempo sua responsabilização e a manutenção de padrões, por meio de um sistema de avaliações externas orientadas por produção, e de intervenções intensivas e dirigidas aos locais onde os problemas são maiores.

ESTRUTURA ANALÍTICA UTILIZADA PARA RELATÓRIOS NACIONAIS NO ESTUDO MULTILATERAL COORDENADO PELO INSTITUTO ALEMÃO PARA PESQUISA EDUCACIONAL INTERNACIONAL

A estrutura analítica utilizada para os relatórios nacionais no estudo multilateral coordenado pelo Instituto Alemão para Pesquisa Educacional Internacional foi elaborada de acordo com categorias destacadas em pesquisas sobre eficácia escolar. Cada especialista submeteu um relatório sobre seu país, respondendo ao questionário apresentado a seguir.

1. O contexto cultural da educação escolar

Background cultural e familiar

Palavras-chave: gradiente social, capital cultural e social, *status* socioeconômico.

- Qual é a importância de questões educacionais dentro das famílias e da sociedade?
- Com que seriedade são consideradas em comparação a outras questões (investimento dos pais, orçamento educacional, realizações)?

- De que maneira o *background* familiar afeta as realizações dos estudantes?
- Qual é o tipo de prestígio social associado à profissão docente (salário, apelo profissional)?

2. O nível do sistema: estrutura, processos e resultados do sistema escolar como um todo

Funcionamento do sistema

Estruturas horizontal e vertical do sistema escolar

Palavras-chave: educação primária e secundária, carreiras escolares, seleção no sistema educacional.

- Quais são os cursos disponíveis (por exemplo, programas acadêmicos *vs.* programas profissionais)?
- Qual é a flexibilidade entre esses cursos/programas (por exemplo, os estudantes podem

mudar de um programa para outro; podem transferir-se “para cima” e “para baixo”)?

- Quais são as metas de aprendizagem e em que medida o cumprimento dessas metas é obrigatório em escolas primárias?

Recursos

Palavras-chave: banco de dados nacional, resultados empíricos além da publicação da OCDE “Panorama da Educação”, debate público, escola como local de trabalho, “complementação escolar”.

- De que maneira são distribuídos os recursos humanos e financeiros entre os diferentes níveis do sistema educacional?
- Quanto tempo os estudantes (até os 15 anos de idade) passam em atividades de aprendizagem em geral e de disciplinas específicas, tais como matemática, ciências, língua nativa e idiomas estrangeiros?
- De que maneira é definido e organizado o período total de trabalho dos professores?
- De que maneira são financiadas as escolas? A alocação de recursos depende de realizações educacionais?

Enfrentando a heterogeneidade de estudantes no nível do sistema

Palavras-chave: seleção em educação, enfrentamento da diversidade.

- Qual é o grau de abertura ou de seletividade do sistema educacional?
- De que maneira são tratadas as necessidades especiais no sistema escolar? A frequên-

cia a cursos regulares é a estratégia geral para apoiar estudantes com necessidades especiais?

- São oferecidas oportunidades para cursos individuais? Carreiras escolares individuais são sempre caracterizadas por fracassos (“não-promoção”, transferência para uma escola que ofereça um certificado de conclusão de valor inferior), ou há também carreiras caracterizadas por sucessos (apoio sistemático)?

Sistemas de apoio

Palavras-chave: inspeção escolar, orientação, capacitação de professores em serviço, debate em escala nacional.

- De que maneira esses sistemas de apoio ajudam a melhorar a qualidade da escola? De que maneira cooperam entre si? O que se sabe sobre o impacto que causam? Como são financiados?
- Os sistemas de apoio são utilizados sem interferência externa? Qual é o papel do controle externo?
- Que estruturas de apoio são fornecidas para a integração educacional de crianças não-nativas e de crianças cujos pais são estrangeiros?

Capacitação de professores

Palavras-chave: compreensão da profissão docente, capacitação de competências, transição do curso de capacitação de professores pré-serviço para a escola, papel da aplicação de testes a professores.

- De que maneira é entendido o profissionalismo dentro da profissão docente?
- De que maneira a capacitação de professores é organizada em termos de estrutura e conteúdo (fases, número de disciplinas, capacitação de professores de pré-escola, papel da didática na capacitação para o setor primário, relação entre diferentes programas de capacitação de professores pré-serviço)?
- De que maneira são promovidas as competências de diagnóstico dos professores?

Objetivos

Objetivos educacionais

Palavras-chave: PISA e currículo nacional, distribuição do tempo de aprendizagem.

- Qual é a relação entre os objetivos educacionais nacionais – tradicionais e modernos – e as metas de aprendizagem avaliadas pela pesquisa do PISA?
- Existe uma atenção consistente em áreas fundamentais?

Padrões

Palavras-chave: compreensão nacional de “padrões”, adequação aos padrões.

- De que maneira os padrões educacionais (principalmente os padrões mínimos) são definidos e utilizados no currículo, na pesquisa educacional e na avaliação?
- De que maneira os indicadores de padrões educacionais são operacionalizados em níveis diferentes e para metas educacionais diferentes (nível de detalhe)?

Estratégias para reforma e inovação educacionais

Palavras-chave: sistema de relatórios, documentação sobre reformas, educação primária e séries iniciais da educação secundária.

- Quais são as principais reformas implementadas no setor da educação desde meados da década de 80? Foram baseadas em pesquisas educacionais? Qual é o objetivo geral dessas reformas?

Avaliação

Modelos de avaliação e de controle

Palavras-chave: modelos nacionais, responsabilidade de escolas.

- Que decisões são tomadas nos níveis nacional, regional e local, e o que é controlado via “insumos” ou “produtos”? Qual é o papel de comunidades locais na administração da escola?
- Que dados estão disponíveis para demonstrar a relação entre autonomia escolar ampliada, auto-eficácia das escolas e resultados escolares?
- Em que medida as escolas são responsáveis por (auto-) avaliações?
- Qual é o papel dos exames (principalmente exames centralizados) e dos certificados de conclusão na avaliação escolar, e como são abordados?

Monitoramento de sistemas

Palavras-chave: tipos de avaliação em larga escala, sistemas de *feedback*, mudanças em estratégias políticas.

- Qual é a experiência do país com relação a avaliações em larga escala? De que maneira o público, os profissionais da educação e os formuladores de políticas reagiram aos resultados de avaliações anteriores?
- Que tipos de testes (regulares) de desempenho são aplicados em níveis diferentes (políticas e administração educacionais, pesquisa educacional, escolas individualmente), e de que maneira os resultados são utilizados? Que tipo de *feedback* os participantes recebem, e como são tratados esses resultados?
- Os resultados são publicados? Os resultados de “valor agregado” são relatados?
- Qual é a relação entre padrões centralizados de avaliação e aqueles fundamentados em modelos de mercado?
- De que maneira os resultados são interpretados dentro do próprio país? Que explicações são oferecidas?

Quais são as percepções empíricas sobre qualidade do sistema?

Palavras-chave: efeitos diferenciais, PISA e outros estudos.

- É possível detectar as fragilidades e os pontos fortes relativos de sistemas nacionais de educação a partir das constatações de estudos nacionais e internacionais?
- Existem dados sobre diferenças regionais dentro do país? Como são interpretados e tratados esses dados?

3. Os níveis da escola e da sala de aula: conceitos pedagógicos

Estrutura escolar

Palavras-chave: informação qualitativa, “escola/família”, dados empíricos sobre os efeitos da escolarização em período integral.

- Qual é o papel das escolas em período integral? O que se sabe sobre o impacto que a escolarização em período integral exerce sobre a qualidade escolar e sobre os resultados apresentados pelos estudantes?
- De que maneira a organização em período integral é utilizada (estrutura do dia escolar, aulas vs. “tempo livre” pedagógico, apoio cognitivo)?

Capacidade para adaptar-se à heterogeneidade ou para enfrentá-la no nível da sala de aula

Palavras-chave: resposta à heterogeneidade de estudantes, diferenças culturais, ambiente em sala de aula.

- De que maneira a heterogeneidade é tratada em grupos de aprendizagem?
- De que maneira os estudantes são estimulados, principalmente durante instrução em sala de aula?
- De que maneira professores e estudantes são orientados para individualizar o plano de suas aulas?
- Quais as evidências de esforços para equilibrar diferenças socioculturais?

Integração de crianças não-nativas, crianças cujos pais são estrangeiros

Palavras-chave: integração social e educacional, competências lingüísticas.

- De que maneira o domínio do idioma de instrução e a promoção de multilingüismos entre imigrantes são alcançados?
- Que medidas são tomadas a esse respeito durante as aulas e fora da sala de aula (de modo que os estudantes consigam um bom domínio do idioma nacional, da língua nativa e dos idiomas estrangeiros exigidos)?
- De que maneira são tratadas as minorias (étnicas) no sistema escolar?

Progressos em leitura

Palavras-chave: relação entre atividades de sala de aula e atividades extracurriculares, diferenças de gênero.

- De que maneira é desenvolvida e apoiada a competência para lidar com os interesses dos estudantes na área de leitura e para avaliá-los?
- Há medidas de apoio especiais, principalmente para meninos?

- Há alguma associação entre atividades de sala de aula e atividades extracurriculares com relação aos progressos em leitura?

Diagnóstico precoce e apoio precoce

Palavras-chave: qualificação de professores de pré-escola, proteção para estudantes de alto risco.

- Quais são os objetivos educacionais de instituições pré-escolares?
- Que medidas são adotadas para apoiar crianças pequenas, principalmente com relação à leitura?

Avaliação e qualidade das escolas individualmente

Palavras-chave: avaliação externa/interna, papel do mercado, padrões escolares.

- Qual é a relação entre avaliação externa e avaliação interna?
- Existe uma avaliação de professores, e essa avaliação produz conseqüências?

