

## **ALGUMAS LIÇÕES DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA EDURURAL/NE – 1981-1985<sup>1</sup>**

Jacques Therrien  
Universidade Federal do Ceará

O Projeto de Avaliação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural - EDURURAL/NE<sup>2</sup> - teve como objeto inicial de investigação as metas centrais da proposta de intervenção expressas em termos de maior acesso à escola da população em idade escolar, maior eficiência dos processos de escolarização e melhor qualidade da educação. Tais metas haveriam de ser atingidas por meio da melhoria das condições de ensino, da expansão e melhoria da rede física e do fortalecimento do processo de planejamento e administração da educação. As principais ações do Programa consistiram em desenvolvimento de currículos e de materiais de ensino-aprendizagem, preparação de recursos humanos, implementação de serviços de supervisão pedagógica, construção, ampliação e equipamento das unidades escolares e fortalecimento dos órgãos municipais de educação.

Segundo determinações da proposta, a avaliação deveria verificar, a nível da escola e dos alunos, as mudanças decorrentes das diversas modalidades de ações realizadas (impacto do Programa EDURURAL), identificar a contribuição de cada tipo de ação em relação aos objetivos de melhoria, incluindo o acompanhamento dos processos de desenvolvimento destas, e, finalmente, produzir conhecimentos sobre a questão da educação no meio rural, de modo a subsidiar políticas e programas de educação, nesse contexto.

Estes elementos constituíram os elementos básicos que serviram para delinear os procedimentos centrais do projeto de avaliação do EDURURAL que haveria de ser executados ao longo da implementação do Programa, a saber, em um período de cinco anos. Criaram-se, portanto, condições para o desencadeamento de um processo de investigação capaz de se adequar às condições e peculiaridades do Programa e, ao mesmo tempo, avançar, de modo crítico, na produção de um saber que descortina os reais conflitos da realidade investigada.

### **DEFINIÇÕES INICIAIS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO**

Desde o início da pesquisa, delinear-se alguns pressupostos teóricos quanto a uma concepção de educação e de escola, no meio rural, estabelecendo-se, igualmente, estratégias básicas de investigação. Foi consenso que a escola se constitui em espaço privilegiado para o desenvolvimento de medidas pedagógicas capazes de melhorar a situação educacional das populações que atinge, embora cercada por limitações agudas de eficiência. Não se concebe a escola como uma instância capaz de alterar a situação do homem no campo, mas admite-se sua contribuição para a melhoria dos níveis de educação de alunos que convivem no seu meio.

Uma intervenção qualitativa, no meio escolar, portanto, justifica-se pelos benefícios inerentes a uma ação educativa sistemática. No contexto de carência do meio rural, a capacidade da escola veicular e reproduzir comportamentos e ideologias dominantes de uma sociedade de

---

<sup>1</sup>Documento inédito, digitalizado por programa automático de editoração a partir de cópia com impressão inicial datilografada incompleta. O texto originou-se de palestra proferida, em 1984, no 1º Encontro Técnico sobre Capacitação de Recursos Humanos/EDURURAL/NE, sendo que a presente versão foi elaborada em 1987, integrada parcialmente ao relatório final de avaliação do Programa EDURURAL/NE. Documentação mais completa se encontra disponível com o autor: jacques@ufc.br

<sup>2</sup> O projeto: Avaliação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural - EDURURAL/NE (1981-1985) – MEC/BIRD, foi desenvolvido em escolas rurais de 60 municípios dos Estados de Ceará, Pernambuco e Piauí, sob a responsabilidade de coordenação e execução de equipe de pesquisadores da FAGED/UFC juntamente com a Fundação Carlos Chagas (SP) e em parceria com as Secretarias de Educação dos supracitados Estados. O estudo envolveu coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos, incluindo testes de rendimento escolar, durante 5 anos (estudo longitudinal), para o acompanhamento de 603 escolas rurais, com 807 professores e cerca de 7.000 alunos de 2ª e 4ª séries e suas respectivas famílias, a partir do primeiro ano (1981).

classe, que deve ser questionada, constitui, contudo, elemento de menor relevância que a negação dos benefícios sociais que a educação posse proporcionar. Outro pressuposto fundamental, também decorrente do enunciado inicial, levou a desconsiderar a concepção da educação no meio rural como forma de fixar o homem ao campo, em confronto ao que preconizaram, no passado, determinados movimentos educacionais, ou ainda como meio de modernização, habilitando o indivíduo para as tarefas e técnicas do meio rural.

Concebeu-se a escola rural como o espaço onde o aluno tem acesso ao saber socialmente produzido, portanto, tendo condições de iniciação aos mecanismos de leitura, escrita e contagem, bases da comunicação do saber, constituindo, assim, um momento sistemático de acesso aos conhecimentos da natureza e da sociedade, dispensados a todo cidadão-trabalhador.

Finalmente, quanto à discussão do ruralismo pedagógico e das investigações mais recentes da relação de continuidade entre os setores urbanos e rurais, estabeleceu-se que a especificidade da escola rural, no seu confronto com a escola urbana, não reside tanto na qualidade ou no tipo de ensino ministrado, mas, sobretudo na organização do sistema educacional rural, levando em conta o modo de vida da população que se serve dela. Neste contexto, é fator condicionante reconhecer que a criança, antes de ser aluna, é fundamentalmente trabalhador familiar.

Quanto à estratégia de investigação, foi concebido um levantamento inicial que possibilitasse traçar o perfil da situação em estudo numa amostra de escolas localizadas em três Estados da região do Nordeste (Ceará, Pernambuco e Piauí: caracterizar a situação da educação básica, no meio rural, por meio do estudo de variáveis que permitissem identificar a escola, a professora, o aluno e sua situação familiar, e, ao mesmo tempo, servir de indicadores para o acompanhamento das ações desenvolvidas pelo Programa EDURURAL. Completando o estudo haveriam de ser verificados os níveis de rendimento de alunos de 2ª e 4ª séries, em Português e Matemática, através de testes específicos, além de dados sobre taxas de acesso à escola e de eficiência dos processos escolares. Após diagnosticar a extensão da problemática em 1981, o estudo prosseguiu repetindo a coleta de dados com a mesma amostra em 1983 e 1985. Paralelamente à realização dos estudos com levantamentos quantitativos para dimensionar a amplitude dos fenômenos considerados, foram concebidas e desenvolvidas outras análises com base na observação sistemática e qualitativa de algumas escolas rurais em cada Estado, com o intuito de entender a dinamicidade e a especificidade do contexto rural.

## ALGUNS AVANÇOS NA PERCEPÇÃO DA ESCOLA RURAL

O saber elaborado por ocasião do primeiro levantamento permitiu um avanço não somente quanto ao conhecimento das questões da escola, no meio rural, mas também quanto a alguns pressupostos teóricos e metodológicos. Compreendeu-se a necessidade de se situar melhor a questão da escola rural no contexto da discussão do acesso à terra, como expressão das lutas pelos direitos de igualdade de oportunidades em uma sociedade de classes. Os processos de seletividade social e de falta de oportunidades escolares, ou de exclusão da escola, refletem os processos econômicos, políticos e sociais mais amplos em que a questão da terra e das políticas de desenvolvimento rural remete a estruturas de poder de uma sociedade essencialmente discriminatória e injusta em relação à maioria de sua população. Tanto as políticas educacionais como as propostas e alcances de programas de educação para o meio rural não de se entender, neste contexto, como medidas capazes, apenas, de minorar, de modo pouco significativo, os efeitos discriminatórios da estrutura capitalista dominante e sua consequente penetração no campo, com a exclusão sistemática do homem da posse e dos bens da terra.

O discurso oficial de redenção da escola rural não poderá passar da proclamação de uma política educacional bem intencionada e articulada, mas sem condições reais de êxito, numa sociedade na qual as estruturas de poder não de tornar inoperantes as iniciativas de mudanças sociais. A avaliação do impacto de programas educacionais, no contexto rural, deverá passar pelo crivo das explicações dadas à questão fundamental da terra. Mereceu também ampla

consideração a questão da proletarização do campo e da penetração da tecnologia e da indústria, no meio rural, com seus efeitos sobre a percepção da escola e da educação pare o homem do campo. Sem negar que a escola possa instrumentalizar o homem para, contraditoriamente, melhor se integrar ou ainda resistir neste contexto, fica ainda pouco evidente como o meio rural do Nordeste sofreu o impacto desta mudança social e econômica. Se há consenso que a escola já instrumentaliza o homem do campo nas suas rotas de migração, em direção à cidade e aos centros urbanos mais desenvolvidos, ela ainda pouco contribui para seu confronto crítico com a penetração da tecnologia e as situações de proletarização do campo.

Nos aspectos metodológicos, a segunda fase de avaliação (no terceiro ano do Programa) manteve os objetivos iniciais e procurou avançar no estudo das ações do EDURURAL verificando a evolução do quadro geral pós-diagnóstico e caracterização do primeiro momento, uma vez que as escolas rurais já haviam começado a receber os insumos do Programa. O segundo levantamento de dados procurou acompanhar a implementação das ações e identificar os impasses, produzindo informações para intervenções ou redimensionamento dos processos, nas Secretarias de Educação.

A organização e a discussão dos dados do levantamento limitaram-se aos objetivos do Programa e à análise dos impasses nas ações em desenvolvimento, identificando, contudo, questões de maior abrangência que mereceriam estudos em profundidade. Os objetivos iniciais do projeto de avaliação, dirigidos para a identificação e o estudo das mudanças promovidas pela intervenção do EDURURAL, no cenário da escola, enfrentaram determinadas limitações.

Tornou-se mais claro que o processo de avaliação haveria de ser melhor explicitado em duas dimensões. Em primeiro lugar, constatou-se que, no quadro de carência radical ao qual foi relegada a escola rural do Nordeste devido à inoperância histórica de políticas educacionais voltadas para este contexto, era pouco provável que os estudos encontrassem um nível de impacto ou de mudanças quantitativamente significativas e eficientes em decorrência das intervenções do Programa. Nem mesmo os cinco anos de atuação do EDURURAL, com toda a intensidade de suas ações, teriam condições de reverter radicalmente o quadro de modo a produzir resultados altamente significativos, como davam a entender as expectativas iniciais.

Esta constatação levou a um posicionamento metodológico apontando a necessidade de observação das mudanças ou dos efeitos do Programa a nível de alterações qualitativas, tanto na infra-estrutura técnico-pedagógica e administrativa do sistema educacional, como nas condições básicas dos processos de aprendizagem na escola. Sabendo que o quadro de carência anteriormente apontado dilui os efeitos finais das conquistas e que outros fatores de ordem estrutural reduzem a capacidade real das ações programadas, fazia-se necessário o desenvolvimento de estudos de caráter mais qualitativo, capazes de reconstituir a totalidade dos fenômenos observados com toda a riqueza e complexidade de sua dinâmica. Somente assim poder-se-á chegar a reais níveis de compreensão e explicação dos fenômenos em estudo, para além das constatações de sucessos e fracassos.

Outra observação importante, também sedimentada nos estudos iniciais, diz respeito ao procedimento metodológico de comparação de dados de avaliação entre municípios atendidos pelo EDURURAL e municípios atendidos por outros programas de educação, no meio rural, tipo Polonordeste, Pró-município e Pronasec, entre outros. O procedimento, definido desde o início do projeto de avaliação, destinava-se a pôr em destaque o potencial do EDURURAL em relação a programas de menor porte de intervenção. Constatou-se, contudo, que as Secretarias de Educação dos Estados em observação desenvolveram processos de planejamento integrado com os diversos programas dirigidos para o meio rural, promovendo ações praticamente idênticas em todos os municípios do Estado, variando apenas em intensidade, segundo a disponibilidade de recursos dos Programas de origem. Em relação ao projeto de avaliação, esta situação sugeriu dar maior ênfase aos estudos voltados para o diagnóstico da situação geral dos municípios e à compreensão da evolução, no tempo, das questões da escola rural, do que à análise comparativa de dois tipos de programas (EDURURAL X OUTROS).

Outra limitação do projeto de avaliação, a ser superada por meio de estudos suplementares, residia na escolha de indicadores de qualidade da educação através de níveis de rendimento escolar, medidos por testes de conhecimento. Embora com potencial para verificar o domínio dos mecanismos de leitura, escrita e contagem, nas séries iniciais do 1º grau, como

previsto na proposta de avaliação delineada no Projeto, reconheceu-se que, no contexto em estudo, era de fundamental importância uma melhor compreensão da experiência escolar do aluno e da própria professora, fenômenos que se situam além do controle de elementos cognitivos medidos por testes objetivos.

## A POSTURA FINAL DE ANÁLISE DO EDURURAL

A experiência acumulada nas fases vencidas do projeto de avaliação suscitou diversos questionamentos em relação ao direcionamento dos estudos. Convencionou-se que o levantamento de dados, previsto para a etapa final, haveria de ser complementado por estudos específicos, particularmente de caráter qualitativo, como a observação sistemática do contexto escolar por meio de estudos de caso. Acentuou-se a necessidade de penetrar o contexto rural para entender a escola a partir dela mesma. Os dados iniciais já haviam revelado o caráter limitado da investigação quando procedia a nível de ações isoladas do Programa, uma vez que, consideradas fora do conjunto de intervenções do Programa, estas não apresentavam poder significativo de mudança. A avaliação prosseguiria melhor na identificação do contexto de implementação das ações e na busca de explicações de seus efeitos do que na verificação dos níveis de grandeza da força de impacto das medidas implementadas.

Entre os estudos propostos figuraram temas ligados à prática pedagógica na escola rural, à casa da professora, à defasagem idade-série, à seletividade social na escola rural e à eficiência nas séries iniciais. Desenvolveram-se, também, estudos de custo-eficácia do Programa, e das condições de funcionamento dos Órgãos Municipais de Educação (OME). Evidenciou-se que a avaliação deve prosseguir por meio da análise de questões polarizadoras da escola rural. A partir da identificação de problemas (categorias) centrais, os estudos devem proceder à organização de dados, tanto quantitativos como qualitativos, de modo a detectar e discutir os elementos constitutivos da política educacional neles refletidos. Torna-se possível, então, uma melhor avaliação das políticas educacionais subjacentes às ações implementadas e ao próprio Programa, ultrapassando a mera caracterização das mudanças ocorridas, ou não, no perfil da escola, após o EDURURAL.

Conseqüentemente, posicionamentos teórico-metodológicos mais explícitos necessitaram ser definidos, identificando mais claramente posturas alternativas de avaliação. Duas dimensões não de ser consideradas. O referencial básico da avaliação pode recuperar, de um lado, os elementos normativos do Programa, a saber, a proposta oficial definida nos seus objetivos, do outro lado, a proposta de avaliação pode-se fundamentar em elementos da demanda social por bens educacionais. Em outros termos, o processo de avaliação pode ser desenvolvido, seja pela leitura da escola rural através do discurso oficial das políticas educacionais, propostas pelo Estado, seja ainda pela leitura da mesma escola através da demanda social por educação. Cada postura tem seus pressupostos e seu referencial de análise, gerando informações bem diferenciadas.

A primeira alternativa corresponde, basicamente, aos procedimentos adotados no decorrer das duas primeiras fases de avaliação. Partiu-se da proposta do EDURURAL expressa nos seus objetivos e nas suas modalidades de intervenção na escola rural. Esta proposta recupera, na realidade, o modelo ou a concepção de programas educacionais e sociais, oriunda do Estado ou das estruturas de poder existentes. A avaliação concentra-se no ajuste ou na congruência entre a proposta de uma política educacional, concebida a partir de determinadas intenções e pressupostos, e as realizações ou os produtos alcançados na implementação das ações previstas. Os estudos devem produzir informações, confirmando os graus de sucesso ou apontar os empecilhos que vêm a barrar o curso do Programa, na busca de soluções capazes de adequar a realidade ao modelo pré-definido. A escola rural deve ser aquilo que o Programa EDURURAL determinou.

A segunda alternativa parte da demanda social por educação, ou seja, reconstrói o contexto rural em que se situa a escola e analisa a implementação das ações do Programa com base nas reais condições e solicitações do meio. As limitações das políticas educacionais e dos Programas são analisadas como indicadores de contradições nas instâncias de poderes ou de "resistências" a intervenções impostas, e não apenas como desajustes nos processos de

implementação dos Programas. Trata-se de uma análise do Programa e suas ações a partir da reconstrução da escola e de suas reais condições de existência no contexto rural nordestino. Assim, a investigação implica numa postura de construção do objeto nas suas manifestações além do imediatamente aparente Focaliza-se a escola rural no seu cotidiano contextualizado na busca do seu vir a ser próprio.