

Ciclo de Seminários Internacionais
**Educação no século XXI:
modelos de sucesso**

Reforma educativa

Rio de Janeiro • 2007

Ciclo de Seminários Internacionais Educação no século XXI: modelos de sucesso

Iniciativa

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arlindo Chinaglia - *Presidente*

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Gastão Vieira - *Presidente*

Organização

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - SESC - SENAC

Antonio Oliveira Santos - *Presidente*

Apoio e Coordenação Técnica

INSTITUTO ALFA E BETO

João Batista Araujo e Oliveira - *Presidente*

Coordenação Executiva:

João Vicente de Abreu Neto - Comissão de Educação e Cultura/CD

Roberto Velloso - Apel/CNC

Editoração:

Arthur Bosisio - Senac Nacional

Márcia Leitão - Senac Nacional

Fotografias:

Rodolfo Stuckert

Projeto Gráfico e Revisão:

Centro de Comunicação Corporativa/Divisão de Administração e Recursos Humanos/Senac Nacional

Copyright Senac Nacional 2008

Av. Ayrton Senna, 5.555

22.775-004 - Rio de Janeiro - RJ

www.senac.br

Agradecimentos:

Agradecemos a todos da equipe da Comissão de Educação e Cultura, da Câmara de Deputados e da equipe da CNC - SESC - SENAC, pela colaboração decisiva na realização do ciclo de seminários *Educação no século XXI: modelos de sucesso*.

CICLO DE SEMINÁRIOS INTERNACIONAIS EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI:
MODELOS DE SUCESSO, 1., 2007, Brasília. **Ciclo de...** Rio de Janeiro : SENAC/
Departamento Nacional, 2008. 3 v. Publicado em parceria com a Comissão
de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Confederação Nacional do
Comércio e Instituto Alfa e Beto.

EDUCAÇÃO; REFORMA DO ENSINO; POLÍTICA EDUCACIONAL; ENSINO
MÉDIO; EDUCAÇÃO INFANTIL.

CDD (20.ed.) - 370

Sumário

Apresentação	5
Stephen Heyneman Reforma educativa: o que é comum nos sistemas educacionais que deram certo?	9
Chong Jae Lee Reforma educativa na República da Coréia	23
Áine Hyland Reforma educativa na Irlanda	95
Simon Schwartzman Chile: um laboratório de reformas educacionais	117
João Batista A. e Oliveira Reformas na educação: lições da experiência internacional	145
Anexo 1 Os autores	173
Anexo 2 Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados	175

= 2

= 4

= 6

= 8

$$3 \times 1 = 3$$

$$3 \times 2 = 6$$

$$3 \times 3 = 9$$

$$3 \times 4 = 12$$

$$4 \times 1 = 4$$

$$4 \times 2 = 8$$

$$4 \times 3 = 12$$

$$4 \times 4 = 16$$

20

24

28

32

36

40

44

48

52

56

60

$$3 \times 2 = 6$$

$$3 \times 3 = 9$$

$$3 \times 4 = 12$$

$$3 \times 5 = 15$$

$$3 \times 6 = 18$$

$$3 \times 7 = 21$$

$$3 \times 8 = 24$$

30

36

Apresentação

Nesta publicação são apresentados artigos dos conferencistas do primeiro seminário do ciclo Educação no século XXI: modelos de sucesso juntamente com artigo final que aponta as principais lições extraídas das experiências internacionais sobre Reforma Educativa, e examina os indicadores que permitem identificar a efetividade de um sistema educacional.

O ciclo de conferências foi uma iniciativa da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, e contou com o apoio do Sistema Confederação Nacional do Comércio – Sesc - Senac e do Instituto Alfa e Beto.

O objetivo da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados ao promover esses seminários foi trazer aos legisladores, formuladores de políticas educacionais, administradores públicos e educadores informações atualizadas sobre os modelos de sucesso em educação em diversos países do mundo. Dessa forma, se pode, efetivamente, elevar o nível do debate sobre educação no Brasil e permitir ao público brasileiro refletir, com maior rigor, a respeito de idéias que podem ser úteis para o nosso país.

A Confederação Nacional do Comércio, através de seus braços educacionais - Sesc e Senac -tem participado, desde a década de 40, das profundas transformações e dos avanços na educação brasileira. Hoje, mais do que nunca, o empresariado nacional congregado na CNC está convencido da importância estratégica da educação de qualidade como condição necessária para alavancar o processo de desenvolvimento de nosso país. Daí o seu envolvimento com essa importante iniciativa da Câmara dos Deputados.

O Instituto Alfa e Beto tem, como parte de sua missão, o objetivo de promover a discussão de políticas de educação com base em evidências, permitindo, dessa forma, contribuir para aprimorar a qualidade da informação e do debate sobre temas relevantes da educação.

Os três seminários que compuseram o ciclo foram: *Reforma educativa, Ensino médio diversificado e Educação infantil*. Vale registrar que os seminários do ciclo Educação no século XXI possuem três características em comum. Em primeiro lugar, são seminários de nível internacional, com a participação de destacados especialistas da Irlanda, Coréia, Estados Unidos etc. Assim, procuramos trazer a experiência de países que vêm se esforçando para melhorar a qualidade de sua educação – e a maioria deles, com notável grau de sucesso. Isso nos permite aprender com quem sabe fazer. Em segundo lugar, as apresentações se baseiam em evidências. Os conferencistas convidados nos trazem informações, mas, sobretudo, nos trazem dados e resultados do que vem ocorrendo em seus países ou em regiões do mundo,

especialmente dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE. E, em terceiro lugar, os seminários têm como objetivo provocar a reflexão dos interessados, e, por essa razão, os conferencistas e os trabalhos que eles apresentam não explicitam lições para o Brasil. Essa tarefa será consequência do seminário. Daí a importância da presente publicação, pois ela deverá servir de base para a Comissão de Educação e Cultura e para o leitor interessado em avançar e aprofundar o debate sobre a implicação dessas idéias para o nosso país.

As idéias estão aí. Cabe ao leitor, nos vários foros de discussão que possa promover, aprofundá-las e aprimorar sugestões úteis para os municípios, estados e para o país como um todo. A Comissão de Educação e Cultura, a Confederação Nacional do Comércio e o Instituto Alfa e Beto acreditam firmemente que essa iniciativa irá contribuir para elevar a qualidade do debate sobre a educação brasileira.

Deputado Gastão Vieira

Presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados

Antonio Oliveira Santos

Presidente da Confederação Nacional do Comércio

João Batista Araujo e Oliveira

Presidente do Instituto Alfa e Beto



Reforma educativa: o que é comum nos sistemas educacionais que deram certo?

Stephen Heyneman¹

Resumo: Este trabalho tem como objetivos: (1) identificar os critérios necessários para avaliar uma reforma educacional bem-sucedida, dando atenção especial aos fatores que levaram à implementação de tal reforma; (2) identificar países que realizaram reformas bem-sucedidas e apontar características comuns a estas; e (3) identificar lições que podem ser seguidas por outros países.

1. Reforma educacional: o que é?

O primeiro objetivo – identificar os critérios necessários para a avaliação de uma reforma educacional bem-sucedida – depende de uma compreensão clara sobre o que significa “reforma educacional”. Para se definir o que é uma reforma educacional, é necessário estabelecer, primeiramente, o que ela não é, ou seja, uma “melhora do ensino”. Todos os sistemas educacionais, de Malawi a Michigan, estão sempre passando por processos de aperfeiçoamento: livros didáticos são atualizados e modernizados constantemente; os salários dos professores aumentaram; currículos são revisados... Apesar da importância dessas melhorias, elas não são indicadoras de uma reforma educacional.

Uma reforma educacional pode ser identificada como tal quando as mudanças por ela geradas exigem desafios às estruturas tradicionais, à filosofia e/ou à governança. Ela é de interesse não por ocorrer todos os

¹ Steve Heyneman é professor de Educação Comparada da Universidade de Vanderbilt. s.heynean@vanderbilt.edu; <http://www.vanderbilt.edu/peabody/heynean>

dias, mas sim por não ocorrer e é rara por ser de difícil negociação com o público. As conseqüências de uma reforma educacional são de interesse, pois, por definição, envolvem suposições pessoais e crenças a respeito de idéias e experiências para nossas crianças e porque as mudanças propostas envolvem riscos. A reforma pode afetar todo um sistema (expansão dos ensinos primário, secundário etc.) ou partes deste (governo, finanças etc.).

Toda reforma educacional, assim conceituada, envolve riscos. O fracasso na implementação de uma reforma educacional leva ao fracasso do governo que a conduziu, por exemplo, quando as mudanças propostas ameaçam os arranjos administrativos vigentes. É óbvio que estas reformas envolvem riscos: o futuro das crianças depende do controle do sistema educacional e, caso esse sistema seja alterado, as chances de sucesso dos alunos podem ser bastante modificadas ou dificultadas. E a partir do momento em que as chances de sucesso são dificultadas, mesmo que apenas na percepção dos pais, então, em uma democracia, a repercussão no governo pode ser imediata.

2. Tipos de reforma educacional

Existem dois tipos de reforma educacional, mas é importante analisá-las separadamente. O primeiro tipo é quando existe uma mudança de um modelo baseado na oferta para um modelo baseado na demanda; ou quando há uma mudança na direção oposta. Os modelos com base na oferta (nos quais novos recursos são adicionados) são típicos em sistemas escolares regulares. Já aqueles com base na demanda (nos quais os recursos ou os privilégios podem ser retidos quando há um progresso inadequado) são menos típicos, porém estão se tornando bastante comuns.

As reformas baseadas na demanda utilizam da concorrência e da escassez para encorajarem a motivação. Estratégias de eficácia comprovada são empregadas para aumentar a “*oferta*” das escolas para atender às necessidades dos estudantes e de seus familiares, já que, nesses casos, os alunos podem mudar de escola quando não estiverem satisfeitos. Um tipo de reforma envolve a troca do modelo com base na oferta pelo modelo com base na demanda. Existem muitos exemplos desse tipo de reforma.

Nos Estados Unidos e Reino Unido, a distribuição do orçamento para a educação, que era feita de forma igualitária entre as escolas, passou a ser realizada de acordo com o desempenho da escola, com vistas a implementar sistemas de gestão escolares mais firmes e rigorosos. Esta troca envolveu um desafio para tradições de todos os tipos, além de ter sido politicamente rigorosa.

Entretanto, também existem mudanças na outra direção. A Suécia trocou seus exames padrões de admissão para o ingresso em universidades por testes elaborados por professores em sala de aula. Contudo, quando essa mudança mostrou-se ineficaz, o governo voltou a empregar exames de admissão administrados pela autoridade central. Da mesma forma, a Irlanda extinguiu os testes para a seleção de estudantes em escolas secundárias especializadas, eliminando, assim, os incentivos para que os jovens estudantes escolhessem um caminho vocacional. Os irlandeses sentiram que segregar estudantes durante o ensino secundário levaria a incentivos perniciosos. Mas por que essa mudança é um desafio à filosofia? Na Europa dos anos 50, a aplicação de testes em estudantes de 11 a 13 anos determinava seu futuro; o que era visto como um método justo e eficiente. Pouca atenção era dada ao fato de que, aos 13 anos, um teto era estabelecido para o futuro ocupacional de um indivíduo, o que levava a ressentimentos e descrenças. Na Europa atual, o próprio estudante escolhe sua especialização na escola secundária e, independente de sua decisão, essa escolha não fecha as portas para o ensino superior. Em alguns países, como a Irlanda e a Finlândia, essa escolha pode significar uma opção pelo ensino vocacional. Contudo, essa expansão é baseada na demanda, sem prévias suposições sobre quais parcelas da população deveriam ingressar no ensino superior.

Tanto na Irlanda, como na Suécia, nos EUA e no Reino Unido, as mudanças foram exemplos de reformas legítimas, pois alteraram radicalmente as estruturas tradicionais, as filosofias ou os padrões de governança vigentes. Existe ainda outra característica comum a este primeiro tipo de reforma educacional, que é o fato de que as modificações foram efetivadas após muitos debates e discussões, o que não se observa no segundo tipo de reforma.

O segundo tipo de reforma educacional ocorre quando os desafios às estruturas tradicionais, as filosofias ou aos padrões de governança não são resultado de uma escolha consciente, mas sim, uma resposta a uma forte pressão externa ao sistema, uma força maior. Em cada uma das repúblicas da extinta União Soviética, por exemplo, o currículo escolar precisou ser completamente modificado devido à substituição da economia planificada pela de mercado, na qual os graduados não têm acesso garantido ao mercado de trabalho. As reformas educacionais nesses países foram de extrema importância e envolveram grandes e inevitáveis desafios às tradições. Tais mudanças podiam ser adiadas, mas não impedidas. Similarmente, salas de aula em países nórdicos são agora administradas por autoridades escolares, pois se percebeu que os métodos pedagógicos deveriam ser escolhidos pelo professor e monitorados pelo diretor das instituições de ensino. A pedagogia moderna é muito complexa (envolve muitos objetivos e fontes de informações divergentes) para ser estabelecida e monitorada por uma autoridade central única. Logo, a administração escolar tornou-se quase que universal em sociedades que são, tradicionalmente, organizadas e controladas centralmente². Estes são exemplos de reformas importantes, mas levadas por influências exógenas, sob as quais o sistema escolar e a sociedade tiveram pouco controle.

Se, de um lado, a formação da União Econômica Européia funcionou como uma força propulsora de reformas educacionais por toda a Europa, a globalização, por outro lado, foi um fator primordial para disseminar esse tipo de reformas para outras partes do mundo. Países que falharem em melhorar sua eficiência ou qualidade educacional perderão a competição pela vantagem comparativa.

2 Os professores dos países nórdicos tiveram de se capacitar para se adaptar ao novo currículo. Isso foi feito sistematicamente, e foi acompanhado pelos aumentos significativos no salário e pelas avaliações de seu desempenho.

3. Como identificar quando um país implementou uma reforma bem-sucedida?

Uma reforma educacional bem-sucedida pode ser identificada por meio das características anteriores à reforma (*ex ante*) e por meio das características posteriores ao início da reforma (*ex post*). Como todas as reformas exigem um desafio à tradição, as bem-sucedidas requerem um consenso sobre o que é indispensável às mudanças. Este consenso *não precisa incluir a reforma em si, mas sim, a necessidade de uma mudança radical*. Nos EUA há debates calorosos sobre mudanças acerca da liberdade das famílias para escolher a escola para os filhos, remuneração dos professores com base no desempenho dos alunos (*merit pay*) etc. Os debates continuarão, mas não existem discussões a respeito da necessidade de alterar radicalmente os sistemas escolares urbanos, muito embora haja um consenso entre grupos sociais e partidos políticos de que esses sistemas fracassaram. Nenhuma autoridade responsável pode argumentar com sucesso pelo *status quo*. Esse consenso é um ingrediente essencial para a aplicação de uma reforma bem-sucedida, visto que autoriza novas tentativas.

As características *ex post* se dividem em duas subcategorias: *manifesta* e *latente*. As características manifestas incluem todas as metas e objetivos ostensivos da reforma educacional – maior eficiência, melhor desempenho acadêmico etc. Portanto, as características manifestas abrangem muitas categorias de avaliação da informação. Além disso, elas podem incluir mudanças na taxa de matrícula bruta, eficiência na progressão dos alunos, diminuição das diferenças sociais durante a realização e/ou conclusão do ciclo escolar, aumento dos investimentos monetários etc. A informação é geralmente lograda com a aplicação de exames de desempenho internacionais, nacionais ou locais, aumentando a responsabilidade final das escolas e patrocinando experimentos de triagem aleatórios. Os indicadores incluem as despesas por estudante, as taxas de não-conclusão e o número de dias letivos³.

3 O Chile gasta 2,5 vezes mais, por criança, do que o Brasil. As taxas de não-conclusão são de 8% na Costa Rica, 14% na Guatemala e 25% no Brasil. A quantidade de tempo gasto em sala de aula por ano é de 1000 horas no Egito e Tailândia, e de 800 horas no Brasil.

O mercado de trabalho globalizado vem pressionando muitos sistemas educacionais para adaptarem-se de maneiras semelhantes. Tais adaptações incluem o adiamento de qualquer tipo de especialização pelos alunos até a conclusão da educação compulsória, ênfase sobre os conhecimentos e habilidades que cada cidadão deve adquirir (medido pelos resultados do Pisa) e um esforço para que 100% das crianças estejam matriculadas em instituições de ensino e concluam o ciclo escolar obrigatório ⁴.

As características latentes de uma reforma bem-sucedida compreendem o *alcance de metas não previstas no projeto original da reforma*. Como a reforma educacional faz uma parte da política social, e esta envolve pessoas, os resultados não poderão ser simplesmente antecipados. Por razões que não estavam previstas nos objetivos do projeto original, uma reforma poderá produzir tanto uma reação quanto ter uma grande popularidade. Nos anos 90, a Nova Zelândia implementou um sistema nacional de escolha das escolas, o qual recebeu um número de avaliações negativas, pois as famílias de áreas rurais tinham poucas opções e as minorias eram mais sujeitas a segregações em suas próprias escolas após a reforma do que antes. Logo, o esperado aumento da eficiência não foi alcançado. No entanto, apesar das avaliações negativas, o sistema continua em vigor, pois além de receber a aprovação da maioria das famílias, é politicamente popular. Do mesmo modo, as mudanças educacionais implementadas no Reino Unido pelos “Tories” - currículo nacional, exames de avaliações nacionais e competição entre estudantes - receberam forte oposição dos partidos políticos contrários ao governo. Todavia, quando o Partido Trabalhista chegou ao poder, ao invés de desmanchar as mudanças efetivadas pelos “Tories”, ele as expandiu. A razão para a manutenção de tais reformas foi semelhante na Nova Zelândia, pois apesar dos objetivos iniciais das reformas terem permanecidos inalterados, os pais ambicionavam manter as conquistas alcançadas e, por esse motivo, exigiram a manutenção das novas estruturas. Esses resultados latentes são característicos de muitas reformas educacionais bem-sucedidas.

4 Em relação à estatística sobre a matrícula, os países podem ser divididos em dois grupos: aqueles que contam com a taxa líquida de escolarização e aqueles que utilizam da taxa bruta de admissão. Todos os países desenvolvidos contam com a primeira. Já os países de baixa renda na África Subsaariana e em qualquer outro lugar não desenvolveram a tecnologia e a eficiência para medir as taxas líquidas. Nestes países a matrícula pode ser maior do que 100%. Mas se um país informar uma matrícula maior que 100% é sinal de problema, porque esta não pode ser comparada a outros países da OCDE.

4. Que países obtiveram sucesso em suas reformas educacionais?

Os casos analisados neste livro são fascinantes. Envolvem países em desenvolvimento e, durante um certo período, todos os três pediram empréstimos ao Banco Mundial para a área educacional. Pelo menos dois podem ser vistos como exemplos de reformas bem-sucedidas. No caso da Coreia, é importante dar destaque, em particular, aos métodos empregados para acabar com os benefícios das famílias mais abastadas. Atualmente, os alunos são indicados às escolas por um tipo de loteria. Além disto, é importante salientar que o nível de investimento em educação na Coreia tem sido constantemente maior do que em outros países com o mesmo nível de desenvolvimento econômico e que os coreanos consolidaram seu sistema de ensino seqüencialmente (primeiro na educação básica, em seguida na educação secundária etc.). No caso do Chile, as reformas podem ser vistas como genuínas à medida que geraram grandes desafios às estruturas tradicionais e aos padrões de governo. Pode-se perceber que a evidência manifesta sobre o impacto dessas reformas na eficiência ou equidade não são muito fortes. A questão é se a evidência latente também não está sendo compelida. O povo chileno votaria pelo retorno do sistema educativo ao seu estado *ex ante* ou existiriam outras razões para um apoio popular para se manter as reformas no rumo traçado, ainda que os resultados ainda não tenham aparecido?

Nos Países Baixos, normalmente, a escolha da escola pelas famílias é vista como um caminho para o sucesso profissional. Mas essa escolha começou no início do século XX e pode-se argumentar que a reforma é agora, por si só, uma estrutura tradicional⁵. Apesar da grande variedade de instituições de ensino, muitas famílias holandesas escolhem a escola para seus filhos por uma razão bem mundana: a proximidade de casa.

5 Nos Países Baixos, a escolha da escola iniciou-se devido a razões religiosas, o que foi importante para os holandeses, pois a partir daí, criaram uma nação fora das duas crenças divergentes. O objetivo era fornecer uma educação pública por meio dos sistemas escolares pertencentes e criados pelas Igrejas Protestantes e Católicas. Assim, os pais poderiam manter suas crenças, mas ao mesmo tempo, tornarem-se cidadãos leais holandeses.

Os EUA não obtiveram bons resultados nos exames internacionais de desempenho acadêmico, e esse mau desempenho preocupou seus líderes em relação ao futuro competitivo de sua economia. Todavia, caso os estados americanos fossem classificados como países, a nação com o melhor desempenho em matemática, entre alunos de 13 anos, seria Taiwan e, em segundo lugar, estaria o estado de Iowa, cujo *ranking* foi maior que o da Coreia. E os estados americanos da Dakota do Norte, Minnesota, Maine, New Hampshire, Wisconsin, Idaho, Utah, Wyoming e Connecticut estariam entre os melhores no *ranking* da OCDE, atrás apenas da Coreia. Isso sugere que, nos países heterogêneos, existe uma variação significativa entre as médias dos estudantes. Minnesota não é o Mississippi, da mesma forma que Pernambuco não é Minas Gerais.

O Pisa (Programa Internacional de Avaliação Comparada) foi desenvolvido para medir os conhecimentos dos estudantes antes de ingressarem no mercado de trabalho, o que, por razões econômicas, é extremamente importante. A média estadunidense no Pisa foi de 483, considerada menor, por exemplo, que a coreana (542). Esses resultados preocuparam políticos de ambos os países. Nos EUA, há um consenso de que a média dos alunos está muito baixa e que reformas educacionais são necessárias para melhorá-la ⁶.

Um dos maiores esforços para a implementação de uma reforma educacional nos EUA é a legislação intitulada “*No Child Left Behind*” (NCLB), na qual o governo federal fornece verba aos estados que, por sua vez, concordam em delegar às escolas as responsabilidades para estabelecer suas metas de desempenho. Tais padrões incluem duas categorias de mudança: progresso anual dos estudantes em termos de desempenho acadêmico e diminuição das diferenças de desempenho entre grupos raciais.

A NCLB é uma alteração radical na cultura e nas estruturas norte-americanas. O governo federal está assumindo um novo papel, e os resultados dessa filosofia afetam profundamente o dia-a-dia do ensino e do aprendizado de milhares de escolas. Muitos argumentaram que as conseqüências dessa legislação são negativas, visto que impôs

6 A média dos EUA, entretanto, não é tão problemática quanto a de países como Uruguai (422), México (386) ou Brasil (356).

restrições prejudiciais à liberdade dos professores, não apresenta embasamento teórico forte e as diferentes avaliações realizadas pelos estados são de difícil comparação. Alguns alegam também que, devido à falta de incentivo político, os estados estabeleceram padrões de ensino muito abaixo da média. Todos esses argumentos não foram suficientes para que a legislação fosse revogada; pelo contrário, a NCLB poderá ser estendida pelo Partido Democrático após a próxima eleição. Assim como a Nova Zelândia e o Reino Unido, a NCLB é um exemplo de reforma educacional que deu certo por ser popular com o público por razões que não foram especificadas no plano original. A escolha é popular, não importando se os avaliadores podem ou não provar a eficiência de uma reforma.

5. Que lições podemos tirar da experiência internacional sobre reforma educacional?

As principais lições surgem ao se definir as diferenças entre uma reforma educacional e uma mera melhoria gradual do sistema educativo. Este último é uma ocorrência normal e regular; já a primeira, não. Uma reforma genuína envolve riscos e desafios às tradições. Entretanto, para ser bem-sucedida, ela deve estabelecer um consenso a respeito da necessidade de mudanças significativas. Todas as camadas da sociedade precisam acreditar que as estruturas atuais não são mais adequadas e, portanto, não podem mais ser toleradas. A estabilidade política também parece ser um ingrediente importante para o sucesso de uma reforma. A dessegregação racial dos sistemas escolares urbanos no noroeste, centro-oeste e oeste dos EUA esteve entre as reformas educacionais mais perigosas e arriscadas, e não poderia ter sido implementada facilmente sem a força do sistema judiciário americano; os tribunais determinaram as mudanças (o que afeta a população) e elas foram postas em prática. Similarmente, no Reino Unido, as mudanças iniciadas pelos “Tories”, as quais compreendem o desmantelamento efetivo das autoridades educacionais locais, não teriam ocorrido tão facilmente sem uma maioria

no parlamento e sem um sistema político no qual o primeiro ministro é escolhido pela maioria do partido. É necessário um consenso sobre quais mudanças são necessárias à reforma. Mas é igualmente necessária a presença de uma estrutura governamental de apoio estável e poderosa.

Existem tipos de reformas mais apropriados a países com diferentes níveis de desenvolvimento? Discute-se que países industrializados exigem reformas com níveis de risco modestos devido ao ótimo desempenho acadêmico de seus alunos. Sugere-se também que alunos de países de baixo e de médio desenvolvimento apresentam baixo desempenho e, por essa razão, exigem reformas educacionais mais profundas. Essa linha de pensamento é coerente, mas não está de acordo com a realidade. Os níveis de risco nas políticas educacionais efetivadas nos EUA (política de dessegregação), Reino Unido (*merit pay*) e Nova Zelândia (livre escolha de escolas pelas famílias) foram profundamente ousadas e arriscadas, com poucos precedentes entre países de baixo e de médio desenvolvimento. Estes países costumam agir como “avestruzes”, evitando tais iniciativas, ou seja, eles tentam evitar ou explicar as implicações de suas posições no mundo da educação internacional.

Claramente, é preciso ser prudente acerca dos dados utilizados para decidir se uma reforma foi um fracasso ou um sucesso. Economistas e outros cientistas sociais podem ver a reforma como um fracasso. Mas se eleitores concordarem com as mudanças, por razões que economistas não usam nos seus cálculos, daí a reforma persistirá e será sustentável.

É preciso observar também que países pequenos e grandes nações heterogêneas não podem ser facilmente comparados. É verdade que o Brasil não é como a Irlanda, mas a Irlanda, a Coreia, a Finlândia e muitos outros países podem servir como exemplos importantes para a reforma educacional brasileira. A experiência norte-americana pode sugerir que uma autoridade central pode influenciar profunda e indiretamente nos sistemas escolares locais. No Brasil, o potencial para a implementação de uma reforma educacional é maior do que nos EUA, pois o governo federal tem maior poder sobre os aspectos de regulação e financiamento do que o governo federal estadunidense. Lições de países como a Coreia, Irlanda e Chile podem ser úteis, desde que devidamente adaptadas à realidade brasileira.

Referências

BREWER, Dominic J.; AUGUSTINE, Catherine H.; ZELLMAN, Gail L. *et al.* **Education for a new era** : design and implementation of K – 12 education reform in Qatar. Santa Monica : Rand, 2007.

FERRER, Guillermo. **Educational assessment systems in Latin America** : current practice and future challenges. Washington : PREAL, 2006. 156 p.

FRANCO, Creso; ORTIGÃO, Isabel; ALBERNAZ, Angela *et al.* Eficácia escolar em Brasil : investigando práticas e políticas escolares moderadoras de desigualdades educacionais. In: CUETO, Santiago (Ed.). **Educación y brechas de equidad en América Latina**. Santiago de Chile : PREAL, 2006. p. 223-249.

HEYNEMAN, Stephen P. Avaliação da qualidade da educação: lições para o Brasil. In: SOUSA, Alberto de Mello e (Ed.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis : Vozes, 2005. p. 35-65.

_____. International perspectives on school choice. In: BERENDS, Mark; SPRINGER, Matthew G.; BALLOU, Dale (Ed.) *et al.* **Handbook on research on school choice**. Nashville : National Center on School Choice, 2007. (forthcoming).

_____. Suppose there were a world bank for American education? **American Journal of Education**, Chicago, v. 113, n. 2, p. 167-180, Feb. 2006.

_____. What the world's schools need is an outside professional eye. **International Herald Tribune**, Paris, 15 Feb. 2005.

HYLAND, Áine. Primary education in Ireland. In: CICLO DE SEMINÁRIOS INTERNACIONAIS EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI: MODELOS DE SUCESSO, 1., 2007, Brasília. **Reforma educativa**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2007.

LEE, Chong Jae. The Korean approach to the development of education: does it offer any lessons. In: CICLO DE SEMINÁRIOS INTERNACIONAIS EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI: MODELOS DE SUCESSO, 1., 2007, Brasília. **Reforma educativa**. Rio de Janeiro : Senac Nacional, 2007.

MCEWAN, P. J.; CARNOY, M. The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, Washington, v. 22, n. 3, p. 213-239, 2000.

MENEZES FILHO, Naercio; PAZELLO, Elaine; SOUZA, André Portela. Educando os pobres no Brasil : avaliações de impacto da bolsa-escola e do FUNDEF. In: CUETO, Santiago (Ed.). **Educación y brechas de equidad en America Latina**. Washington : Preal, 2006. p. 181-223.

OLIVEIRA, João Batista Araujo. **Reforma da educação: por onde começar?** Belo Horizonte : Instituto Alfa e Beto, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. Chile: um laboratório de reformas educacionais. In: CICLO DE SEMINÁRIOS INTERNACIONAIS EDUCAÇÃO NO SÉCULO XXI: MODELOS DE SUCESSO, 1., 2007, Brasília. **Reforma educativa**. Rio de Janeiro : Senac Nacional, 2007.



Reforma educativa na República da Coréia

Chong Jae Lee¹

Resumo: Este ensaio descreve o processo de reforma educacional desenvolvido pela República da Coréia, bem como os novos desafios oriundos das exigências da sociedade baseada no conhecimento. O notável crescimento econômico da República da Coréia mereceu atenção mundial: o rápido processo de desenvolvimento industrial a transformou em um modelo para outros países em desenvolvimento.

1. Introdução

O sucesso econômico da República da Coréia pode ser ilustrado pelas diferenças entre a renda *per capita* que, no final dos anos 60, era de U\$ 100 e passou para U\$ 15.000 em 2005. Nos anos 70, as exportações sul-coreanas estavam estimadas em U\$ 1 bilhão, valor que atingiu U\$ 250 bilhões em 2005. Apesar deste elevado crescimento econômico, a República da Coréia é conhecida pela distribuição de renda relativamente igualitária de sua renda, se comparada com outras economias em rápido desenvolvimento (World Bank, 2004).

Na República da Coréia, a educação é vista como um dos fatores primordiais para o desenvolvimento econômico nacional (*Organization for Economic Co-operation and Development*, 2001). No contexto do desenvolvimento educacional e sua contribuição ao crescimento econômico, muitas foram às questões levantadas, tais como: de que forma a República da Coréia obteve sua expansão educacional em tão pouco tempo? Como conseguiu expandir o acesso à educação diante de sua precária situação econômica? Como a educação contribuiu para o desenvolvimento econômico? De que maneira a Educação Técnica e Vocacional e Treinamento (TVET) desenvolveram-se no processo de desenvolvimento econômico? Como se explica o excelente desempenho de seus estudantes no Pisa (Programa

¹ Chong Jae Lee é professor do Departamento de Educação da Universidade Nacional de Seul.

Internacional de Avaliação de Estudantes) e Timms (Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciência), e quais as relações desse nível de desempenho com o elevado grau de desenvolvimento da educação coreana? Quais são os desafios atuais que a educação coreana enfrenta, após os avanços dos últimos 60 anos? O desenvolvimento educacional coreano teria lições a oferecer a outros países em desenvolvimento?

A resposta a cada uma dessas questões requer um estudo profundo. Este trabalho descreve a abordagem coreana de desenvolvimento educacional e apresenta uma revisão dos maiores desafios e escolhas políticas feitas nos estágios mais importantes desse processo. Mesmo que este ensaio examine algumas características próprias do desenvolvimento educacional coreano, isto não significa que se conduzirá um estudo analítico de cada etapa do desenvolvimento. Ao contrário, este trabalho coloca em relevo as decisões e escolhas políticas em confronto com os desafios que surgiram em cada estágio do desenvolvimento educacional.

2. Estágios de desenvolvimento da educação

2.1 Os primórdios da educação coreana moderna

- **A educação durante a ocupação militar norte-americana.** O fim da Guerra do Pacífico libertou a República da Coreia dos laços da dominação nipônica. O país, contudo, foi dividido pelas forças norte-americanas e soviéticas em duas zonas de influência. De 1945 a 1948, a porção sul da península foi ocupada por militares norte-americanos. Durante essa ocupação, o Comitê de Educação Choson (Comitê de Educação Coreano) foi instaurado para aconselhar politicamente e dar suporte técnico aos norte-americanos. De acordo com dados da época, 53% (8 milhões) dos cerca de 15 milhões de coreanos a partir dos 13 anos era analfabeta e 12,6% tinha cursado, pelo menos, o ensino primário. A administração militar estadunidense lançou programas voltados ao combate ao analfabetismo,

ao desenvolvimento de um novo sistema de ensino e à expansão das oportunidades educacionais. Durante esse período, a Universidade Imperial KyungSung transformou-se na Universidade Nacional de Seul, tornando-se a primeira universidade nacional coreana.

- **A República da Coreia.** Em 1948, uma eleição geral supervisionada pela ONU foi conduzida na República da Coreia do Sul e, em 15 de agosto do mesmo ano, foi proclamada a República da Coreia. Entre as medidas emergenciais a serem implantadas pelo novo governo, mostrou-se imperativo estabelecer um novo sistema educacional, bem como ampliar as oportunidades de acesso ao ensino primário, com vistas a atender a crescente demanda por educação. A partir daí, observou-se um esforço incansável em defesa do ensino.
- **O estabelecimento de um sistema educacional.** Um novo sistema educacional arquitetado pelo Comitê de Educação Coreano foi implantado. O ideal de um indivíduo escolarizado era definido pela expressão “*Hong Ik In Gan*” que significava, literalmente, uma pessoa devotada ao bem-estar de todos. Três diretrizes foram apontadas pelo Comitê de Educação a fim de desenvolver o novo sistema. Em primeiro lugar, este deveria oferecer acesso a todos. Em segundo lugar, deveria proporcionar oportunidades educacionais que fossem ao encontro das diferentes necessidades de ensino. E, por fim, deveria ser compatível com o de outros países, de forma a acomodar tendências internacionais relativas às práticas educacionais. Definidos o sistema e os ideais, foi decretada, em 1950, a lei de diretrizes e bases da educação com o intuito de normatizar e disciplinar o sistema educacional.

O desenvolvimento do novo sistema educacional seguiu seis princípios:

1. Os seis anos de ensino primário gratuito passaram a ser obrigatórios.
2. A educação secundária foi dividida em ensino fundamental e médio, com o objetivo de reduzir os índices de evasão escolar e acentuar a importância do ensino secundário.
3. O ensino fundamental é igual para todos. O ensino médio foi dividido em vários ramos de ensino, de forma a facilitar as transferências dos estudantes entre os ramos. E a educação vocacional (técnica) foi diversificada, com a criação de cursos profissionalizantes.
4. O ensino superior passou a ser oferecido por vários institutos, com diferentes cursos e períodos de duração, com vistas a atender às diferentes demandas sociais.
5. Os institutos preparatórios para professores foram divididos em: preparação de professores para o ensino primário (ensino médio como magistério) e secundário (os professores desse nível precisariam ser graduados em instituições de nível superior).
6. Oferecer educação para adultos e instituir escolas municipais.

O sistema escolar 6-3-3-4

O sistema escolar coreano é organizado em quatro etapas: seis anos de ensino primário, três anos de fundamental, três de médio e quatro de ensino superior. Dentro desta estrutura, foram realizados, nos últimos 60 anos, vários tipos de reformas educacionais reparadoras. Uma reforma importante foi o investimento na qualificação e formação inicial dos professores primários. Além da graduação no ensino médio, tornou-se obrigatória a conclusão de dois anos de especialização e, mais tarde, de quatro anos no curso superior. As instituições de

ensino superior dividiram-se em Universidades e “*Junior Colleges*”². A expansão das oportunidades educacionais em nível secundário resultou na extinção das escolas municipais para adultos que perderam a oportunidade de freqüentar as escolas.

As escolas devastadas pela guerra

A Guerra da República da Coréia destruiu 80% das escolas, as quais foram substituídas por escolas temporárias. Com vistas a manter as universidades funcionando, um programa denominado “a guerra une as universidades” acomodou estudantes de diversas universidades na cidade de Pusan. Isso ocorreu após o cessar-fogo em 1953, quando o Plano da Educação Primária Compulsória (seis anos) foi proposto e implementado. O fato marcou o início da ampliação do acesso à educação superior na República da Coréia do Sul.

2.2 – Os estágios de desenvolvimento da educação e a principal decisão política

Estágios de desenvolvimento. Existem muitas maneiras de classificar os vários estágios do desenvolvimento educacional coreano. Para explicar a relação entre o desenvolvimento educacional e o crescimento econômico, é necessário constatar a relação forte entre os estágios do desenvolvimento econômico e educacional. O Instituto de Desenvolvimento da República da Coréia (KDI), que é o órgão de pesquisa política e econômica mais influente da República da Coréia, ofereceu uma conceptualização do desenvolvimento econômico em três estágios (KDI, 1997). A partir desse modelo, este ensaio

² O *Junior College* é a instituição de ensino superior de dois anos de duração. Os créditos obtidos podem ser usados em cursos superiores de quatro anos (“*liberal art colleges*”). Os alunos que freqüentam um *Junior College* normalmente pedem transferência para uma instituição na qual possam obter um diploma de bacharelado (universidade ou faculdade com quatro anos de duração). Os *Junior Colleges* também oferecem uma série de programas profissionalizantes, especialmente nas áreas de Comércio e Saúde. A maioria dos *Junior Colleges* são particulares, ligados a igrejas ou a centros universitários.

acrescenta o estágio de desenvolvimento econômico coreano atual, o qual é considerado um estágio de transição para a “*sociedade do conhecimento*” (World Bank, 2000).

A Tabela 1 mostra os principais indicadores econômicos de 1945 até hoje.

- Desequilíbrio econômico e recuperação (1945-1960)
- Exportação, crescimento elevado (Governo Park) (1961-1979)
- Ajuste estrutural e estabilização do crescimento (1980-2000)
- Transição para a “*sociedade do conhecimento*” (2001-presente)

Tabela 1 - Evolução dos principais indicadores econômicos (1945-2005)

	População (1.000 pessoas)	Empregados (1.000 pessoas)	PIB (bilhões ganhos)	Per capita PIB (\$)	Exportações (bilhões \$)
1945	25.120	-	-	-	-
1960	24.989	-	243	80,0	-
1970	31.435	9.617	2.764	257,6	0,84
1980	37.407	13.683	38.775	1.705,6	17,5
1990	43.390	18.085	186.691	6.077,4	65,0
2000	45.985	21.156	578.665	11.129,6	172,3
2005	47.279	22.856	806.622	16.656,4	284,4

* População de 1945, com base nos dados de 1944.

Questões-chaves da educação (por estágio). Os estágios do desenvolvimento educacional são definidos em paralelo com estágios do desenvolvimento econômico, e os desafios de cada um destes estágios são vistos como tarefas a serem cumpridas pelo setor educativo. Ao examinar as tendências de crescimento das matrículas,

alguns desafios ao desenvolvimento educacional se destacam. Como a Figura 1 ilustra, até os anos 60, por exemplo, a expansão das oportunidades educacionais para o ensino primário acompanha a explosão do crescimento da demanda da população para esse nível de ensino. Entre os anos 60 e 80, o desafio da expansão educacional foi transferido do ensino primário para o secundário. Após os anos 80, a estabilização das taxas de matrículas permitiu que os esforços fossem direcionados à melhoria qualitativa da educação. Da mesma forma que a economia passou por transformações para se tornar uma “*economia do conhecimento*”, a educação coreana também teve que lidar com novos desafios.

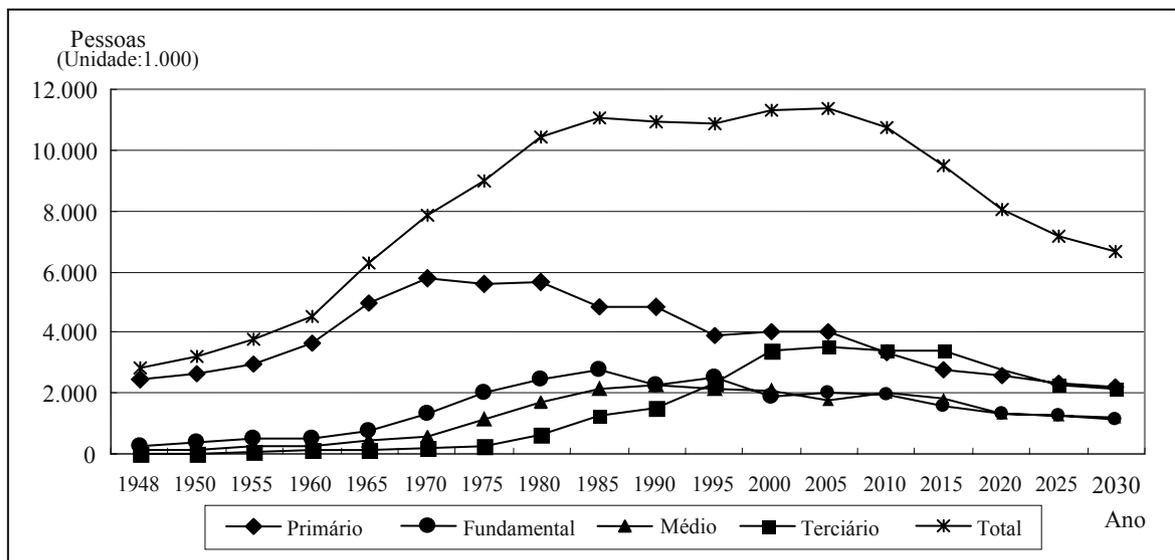


Figura 1 - Tendência da Mudança dos Alunos

Tabela 2 - Principais desafios ao sistema educativo nos diferentes estágios do desenvolvimento econômico (LEE, 2006)

Estágios	1948 ~ 1960 Reconstrução	1961 ~ 1980 Educação e crescimento econômico	1981 ~ 2000 Busca de novo paradigma de desenvolvimento econômico	2001 ~ atual Reestruturação
Desafios da educação	Educação compulsória	Ensino Secundário para todos - oferta de mão-de-obra técnica	Universalização do ensino superior	Educação permanente RH
Principais objetivos	Acesso à escola	Crescimento da quantidade, eficiência e controle	Qualidade Autonomia Deveres	Competitividade na globalização da 'sociedade do conhecimento'
Escolha política	Educação universal compulsória Reconstrução da infra-estrutura educacional	Expansão e equalização do ensino secundário	Autonomia local descentralizada da educação Expansão do ensino superior Aperfeiçoamento da qualidade	Reestruturação do ensino superior Produtividade da pesquisa básica Desenvolvimento regional RH, L-L Melhora da qualidade das escolas públicas Coordenação de RH
Recursos e instrumentos	Utilização da assistência internacional	Planos quinquenais de longo prazo A lei coreana de diretrizes e bases da educação Empréstimos internacionais para o desenvolvimento do ensino técnico e formação profissional	PCER: Comitê Presidencial para Reforma Educativa Reforma educacional (1995)	Suporte financeiro e educacional para o ensino superior (Brain Korea, Nuri, Pós Brain Korea)

Desafios ao desenvolvimento educacional (por estágios)

- **1945-1960:** reconstrução da educação e expansão das matrículas no ensino primário.
- **1961-1980:** crescimento quantitativo da educação secundária e desenvolvimento da Educação e Treinamento Técnico e Vocacional (TVET).
- **1981-2000:** aperfeiçoamento qualitativo da educação e expansão das oportunidades para o ensino superior.
- **2001-*atual*:** desenvolvimento dos recursos humanos, buscando uma sociedade do conhecimento (relevância do desempenho estudantil: desenvolvimento de especialidades, reestruturação das instituições educacionais).

I. Reconstrução educacional: 1945-1960

- **Recuperação das escolas destruídas.** Esse período destaca o empenho em eliminar os resquícios do ensino colonial e em recuperar as escolas devastadas pela guerra. A eliminação dos resquícios mostra o esforço em institucionalizar um novo sistema educacional, cuja prioridade era matricular na escola primária toda população em idade escolar. Para tanto, a Agência das Nações Unidas para Reconstrução da República da Coreia (Unkra) foi de grande importância (KIM, Jong, 1989).
- **Plano de Educação Primária Obrigatória (seis anos).** Esse plano orientou a expansão anual progressiva da oferta de vagas, com vistas a concretizar a matrícula universal da população do ensino primário. Iniciado em 1954, acreditou-se que o plano seria executado para atingir, no mínimo, 90% das matrículas até 1959. Devido aos recursos financeiros limitados, a capacidade para acomodar mais estudantes tornou-se insuficiente. Em algumas escolas urbanas, o número de crianças por classe passou de 100. O crescimento das matrículas nas escolas de ensino primário determinou o início de uma futura expansão nas matrículas do ensino secundário.

II. Expansão do ensino secundário: 1961-1980

- **Rápido crescimento econômico.** O rápido crescimento econômico da República da Coreia do Sul foi resultado da implementação de uma série de planos quinquenais de desenvolvimento. O primeiro plano foi efetivado em 1962, e os quatro planos seguintes foram implementados até 1976. A alta taxa de crescimento da economia foi acompanhada pelo elevado crescimento demográfico, seguido pela migração maciça para as cidades e pelo notável crescimento da demanda social por educação. No primeiro Plano de Desenvolvimento, as indústrias de exportação cresceram devido à eficácia do intenso apoio governamental e, nos anos 70, a ênfase política voltou-se para os investimentos de capital nas indústrias químicas e pesadas. A crise do petróleo de 1973 interrompeu o crescimento estável da economia por algum tempo e, nesse mesmo período, ocorreu uma redução dos recursos governamentais para a educação. Como parte de um esforço geral em reduzir as disparidades na renda entre áreas urbanas e rurais, foi criado o Movimento por Uma Nova Comunidade (*Saemaul Undong*), com o intuito de beneficiar as áreas rurais. Ainda nos anos 70, o governo estabeleceu o Instituto Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento, a fim de favorecer o desenvolvimento nacional. O KDI tornou-se o primeiro desses institutos nacionais.

Tabela 3 - Taxas sociais e econômicas do período de crescimento econômico

	Taxa total da população (%)	Per capita PIB (\$)	Origem Industrial do PIB(%)		
			Minas e agricultura	Manufaturados, eletricidade, construção	Serviços
1961	28,0 (1960)	82	48,8	12,3	38,9
1965	-	105	44,5	16,4	39,1
1970	41,1	254	32,4	27,1	40,5
1975	48,4	602	26,4	32,1	41,1
1979	57,2	1.676	16,2	40,1	44,1

Fonte: National Statistical Office (<http://www.nso.go.kr>)

- **Desenvolvimento econômico.** Com o objetivo de apoiar as necessidades do crescimento econômico e buscar mais qualidade, o ensino técnico e vocacional foi expandido e atualizado. Num primeiro momento, as escolas técnicas de ensino médio tiveram sua capacidade de matrícula ampliadas no início dos anos 60 e o apoio governamental para a educação científica e tecnológica aumentou substancialmente. Em segundo lugar, a rápida expansão das matrículas no ensino primário resultou em salas de aula superlotadas, levando ao aumento de turnos escolares (matutino, vespertino e noturno) e a conseqüente diminuição das horas-aula. Por essa razão, a expansão da infra-estrutura das escolas primárias continuou a ser prioridade. Durante a efetivação do primeiro plano quinquenal, os recursos para a educação foram alocados à Conta Especial para a Educação no Desenvolvimento Econômico. O investimento em ensino primário durante a vigência dos planos quinquenais representou 73,4% do total dos investimentos em educação, totalizando 46,2% bilhões de *wons*.
- **Cumprindo a meta de matrícula no ensino secundário.** O aumento do número de matrículas no ensino primário, nos anos 50, resultou em uma elevação na demanda por vagas no ensino fundamental, tornando o ingresso no ensino fundamental altamente competitivo. Os pais passaram a contratar aulas particulares de reforço para prepararem seus filhos para os exames de admissão ao ensino fundamental. A fim de aliviar os pais do custo dessas aulas e evitar que a educação escolar fosse moldada a partir desses exames, os processos seletivos para o ensino fundamental e médio, que eram administrados pelas escolas, foram abolidos em 1969 e 1974, respectivamente. Os candidatos passaram a ser escolhidos por um sistema de sorteio entre as escolas dos distritos onde residiam. O fim desses processos seletivos melhorou a porcentagem daqueles que iriam para o fundamental em 90%. Tomando-se o índice de 90% como indicativo de universalização, pode-se afirmar que o ensino fundamental foi universalizado em 1979 e o ensino médio, em 1985.

- **Garantia legal de recursos para a educação.** (JUNG. *et al*, 2004). Durante esse período, iniciativas legislativas foram tomadas para assegurar uma porcentagem fixa de recursos para a educação. De acordo com a legislação aprovada, 12,98% do imposto sobre a renda seriam direcionados aos ensinos fundamental e médio. O aumento dos recursos financeiros direcionados à educação, por conta do crescimento econômico, resultou numa expansão quantitativa e numa melhora qualitativa da educação em níveis fundamental e secundário. Sob aspectos como número de estudantes, escolas e professores recrutados, a expansão da educação durante este período foi notável. Além disso, ao avaliar a quantidade de alunos por sala de aula e por professor, é possível verificar uma melhora notável das condições educacionais durante esse mesmo período.

Tabela 4 - Evolução qualitativa da educação em nível escolar (unidade pessoa)

	Primário		Fundamental		Médio	
	Alunos por classe	Alunos por professor	Alunos por classe	Alunos por professor	Alunos por classe	Alunos por professor
1962	62,9	60,0	60,1	40,5	55,8	27,3
1965	65,4	65,4	60,7	39,4	57,0	30,2
1970	62,1	56,9	62,1	42,3	58,1	29,7
1975	56,7	51,8	64,5	43,2	58,6	31,4
1979	52,2	48,0	65,6	45,3	59,4	32,8

Fonte : *The Statistical Yearbook of Korean Education.*

III. *Análise da evolução qualitativa da educação: 1981-2000*

- **Democratização política.** No início dos anos 80, a sociedade coreana passava por uma crise com a mudança do sistema político para um governo militar. Entretanto, o clamor contínuo pela democracia forçou o governo militar a aceitar as demandas políticas da população em 1987. Importantes decisões foram tomadas durante esse período, e essas decisões foram mantidas por uma série de governos democráticos que se sucederam nos anos 90.
- **A reforma educacional de 30 de julho** (JUNG, 1991). Nos anos 80, o ingresso ao ensino superior tornou-se bastante competitivo e foi caracterizado por uma dependência desenfreada de aulas particulares. As diferenças sociais eram atestadas pela acessibilidade às aulas particulares. Em 1980, o novo governo militar formulou a “Reforma educacional de 30 de julho”, com o objetivo de erradicar as aulas de reforço e aliviar os estudantes do fardo dos exames competitivos, trazendo a necessidade de expandir a matrícula nas universidades. O governo mantinha controle sobre as matrículas, mas a Reforma elevou esse controle. Contudo, o aumento repentino de estudantes fez com que o ensino superior se deteriorasse. Já para as universidades privadas, o problema foi menor, pois elas tinham a renda adicional das mensalidades para expandir suas infra-estruturas.
- **Autonomia local da administração educacional e o sindicato dos professores.** O controle autoritário do governo central foi contestado e exigiu-se a democratização na educação. Em 1995, o governo deu autonomia aos governos das províncias³ e às unidades especiais metropolitanas, como Seul e Pusan. Assim, os membros das juntas provinciais para educação foram eleitos pelos votos do conselho escolar. Os professores organizaram um sindicato, visando a proteção dos seus direitos e a promoção do seu bem-estar. A organização desse sindicato foi profundamente

3 A província corresponde a uma ampla unidade governamental local, similar ao governo estadual no Brasil.

contestada, com especial referência à legitimidade da nova entidade. Ao mesmo tempo em que o governo o declarava como ilegal, houve um incidente acarretando uma demissão em massa dos professores (JUNG, 1991).

- **Novas demandas por relevância e formação do senso de dever pela escola.** Diferentemente do período de expansão quantitativa, a atenção política que era direcionada para a relevância passou a ser voltada ao controle burocrático durante o terceiro estágio de aperfeiçoamento qualitativo. Os esforços foram empregados na busca por um novo sistema educacional. Com exceção da matrícula no ensino superior, o crescimento quantitativo das matrículas totais alcançou seu pico nos anos 80. Considerando o número de estudantes, as matrículas nas escolas primárias atingiram um recorde em 1971, e as escolas de ensino fundamental e médio atingiram seu auge em 1985 e 1989, respectivamente. Desde então, a quantidade de matrículas diminuiu, exceto no ensino superior. Os anos 90 trouxeram novos desafios para aperfeiçoar a relevância e a responsabilidade qualitativas na educação.

Tabela 5 - Evolução das matrículas
(unidade: 1.000 pessoas)

	Primário	Fundamental	Médio	Superior	Total
1945~1960	+2.247	+449	-	+96	+3.067
1960~1980	+2.037	+1.943	+1.424	+501	+5.915
1980~2000	-1.638	-611	+374	+2.762	+647
2000~2005	+3	+150	-308	+185	-80

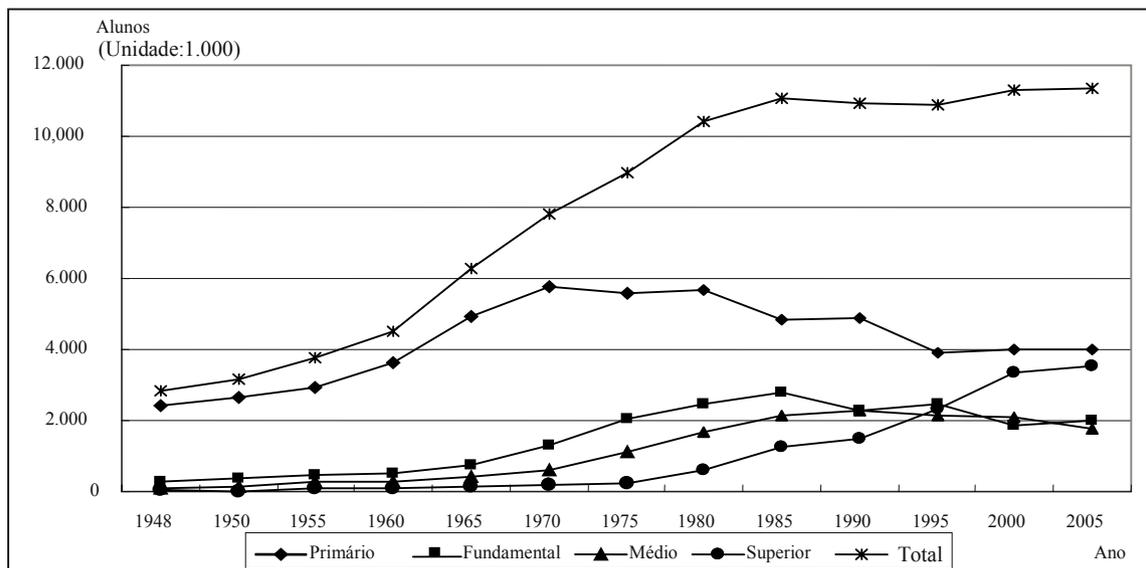


Figura 2. Evolução da matrícula por nível de ensino

- **Comitê presidencial para reforma educativa e a nova visão para o sistema educacional.** Em 1995, instituiu-se o Comitê Presidencial para a Reforma Educativa (PCER), com o objetivo de propor novas direções do desenvolvimento educacional. As novas direções tiveram como características:
 - Ênfase no ensino centrado nos estudantes, diversificação dos programas educacionais, autonomia e responsabilidade nas operações escolares e em um novo sistema de informação;
 - Implementação de um novo mecanismo de avaliação, visando a melhoria dos resultados da educação escolar;
 - A estrutura de 1995 do novo sistema educacional forneceu um esboço para futuras reformas na educação a serem tomadas pelas duas administrações governamentais subseqüentes, de Dae Joong, Kim e Moo Hyun, Roh. No processo de implementação, entretanto, as reformas perderam o foco e consistência com as propostas originais.

IV. Período de reestruturação: 2001 - presente

- **Crise econômica.** A economia coreana enfrentou uma crise econômica em 1997. Esse foi o período em que a nação renovou seus esforços para enfrentar as dificuldades financeiras e reestruturou seu sistema econômico, em antecipação aos novos desafios (World Bank, 2000). A recuperação da economia coincidiu com a transferência do poder do partido da situação para o partido de oposição. E foi durante esse período que o sindicato dos professores foi formalmente legalizado.
- **Reestruturação do sistema educacional para a formação da mão-de-obra.** A globalização trouxe à educação coreana dois desafios: manter a competitividade no mercado internacional e reorganizar o sistema educacional, de forma a enfrentar os desafios do desenvolvimento de recursos humanos. A necessidade de incentivar o desenvolvimento educacional e de recursos humanos levou à mudança do Ministério da Educação para Ministério da Educação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, e o ministro da Educação recebeu o título de ministro da Educação e dos Recursos Humanos. A intenção dessa reorganização estrutural era revitalizar o papel da educação no desenvolvimento dos recursos humanos (KOREA, 2003).
- **Reforma do ensino superior.** Uma das prioridades do governo nesse período foi reformar o ensino superior, bem como aumentar a relevância e a competitividade internacional das universidades coreanas. Para tanto, criou-se o “*Brain Korea 21*”, um novo programa com propósito de apoiar o sistema de pesquisa e ensino nas universidades em áreas avançadas do conhecimento, e o projeto “Nova Universidade para Inovação Regional” (Nuri), cujo objetivo era auxiliar as universidades no desenvolvimento regional da comunidade e dos recursos humanos (KOREA, 2001).
- **Educação permanente.** Nos processos de melhoria da competitividade e na preparação de uma sociedade baseada

no conhecimento, a educação permanente passou a ser considerada como parte integral do sistema educacional. Por essa razão, o ministro da Educação promoveu medidas políticas específicas para promover a educação permanente a partir do sistema formal de educação. Para tanto, criou-se um ‘banco de créditos acadêmicos’. Além disso, as empresas receberam apoio e estímulo para proporcionar, de forma articulada, programas universitários para seus empregados. As universidades começaram a executar papéis mais importantes, à medida que ofereciam programas de educação permanente. Muitas delas estabeleceram “Centros de Educação Permanente”, que oferecem muitos cursos com créditos adicionais.

- **“O sistema-sombra”⁴** (BRAY, 1999). O número de estudantes que participam de atividades extracurriculares ao longo dos estudos primários e secundários aumentou, não apenas com o objetivo de se preparar para o ingresso competitivo no ensino superior, mas também para enriquecer-se por meio da exposição a uma variedade de programas educacionais. Em alguns casos, as atividades extracurriculares desenvolveram-se em um sistema alternativo à educação escolar existente. As línguas estrangeiras ganharam popularidade entre os adolescentes, levando-os a fazer intercâmbios. Como a credibilidade da educação escolar vinha sendo reduzida entre as famílias, as atividades extracurriculares, oferecidas fora das escolas, foram se tornando num “*sistema-sombra*” ao sistema educativo.
- **A melhoria do ensino público.** O governo coreano enfrentou vários desafios para promover a qualidade do ensino. As metas políticas mais importantes para os ensinos primário e secundário foram: elevar a qualidade da educação escolar e reduzir o grau de confiança dos pais em aulas particulares. O governo tem mostrado preocupação com as conseqüências negativas dessas aulas, as quais foram responsáveis pelo

4 O “*sistema-sombra*” é um tipo de ensino privado suplementar, oferecido aos alunos pelos professores em horários não-escolares, pelo qual os pais precisam pagar. Ele se refere sobretudo ao costume extremamente difundido na República da Coréia de aulas particulares de reforço, mas posteriormente se estendeu a outros tipos de ensino.

aumento dos problemas financeiros do país pela desigualdade entre os níveis sociais e regionais, ocasionando uma séria transgressão à igualdade, ou seja, ao princípio fundamental da democracia. O resultado negativo das aulas particulares foi a razão direta para a articulação de medidas na reforma educacional (KOREA, 2002; 2004).

3. A abordagem coreana sobre acesso, expansão e igualdade das oportunidades educacionais

3.1 - A expansão das oportunidades educacionais e o crescimento quantitativo

- **Universalização da matrícula ao longo de 50 anos.** Sob o domínio colonial japonês, as oportunidades educacionais foram severamente limitadas para os coreanos. Ao final do período colonial, 64% estavam matriculados nas escolas primárias, mas a matrícula na educação secundária era de apenas 3,8%, e 0,18% no ensino superior. Definindo a matrícula universal como uma taxa de matrícula de 90% das crianças em idade escolar, a República da Coreia a atingiu em 1957 para a educação universal primária, em 1990 para a educação fundamental e, em 1999 para o ensino superior. Observou-se que, muitos anos depois que a matrícula universal atingiu seu nível máximo, mais de 90% dos graduados entraram em níveis escolares superiores. Em 1979, a matrícula no ensino primário atingiu 90%, mas o ensino fundamental atingiu esta mesma taxa somente em 1985. Em 1995, mais de 50% dos graduados no ensino médio entraram no ensino superior. A matrícula universal das escolas de ensino fundamental e secundário foi realizada 50 anos após o fim do controle colonial, em 1945.

Tabela 6 - Tempo para atingir a universalização

90% de matrícula do primário ao superior		Taxa de matrícula de 90% (ano)	
Primário > Fundamental	1979	Primário	1957
		Fundamental	1990
Fundamental > Médio	1985	Médio	1999
Médio > Superior	1995	Superior	2000

* Na educação superior, utilizou-se uma taxa de matrícula de 50% como sinônimo de universalização.

- **Os oito fatores-chave para a expansão quantitativa.** A expansão quantitativa da educação coreana apresenta as seguintes características:
 1. Acesso universal à educação primária no estágio inicial da expansão educacional.
 2. Abordagem de crescimento seqüencial que expandiu a educação primária, seguida pelos ensinos fundamental e médio.
 3. Abordagem de baixo custo implementada para expandir o acesso à educação, em detrimento à educação da qualidade.
 4. Escolas particulares contribuíram para que a expansão do acesso ao ensino secundário atingisse suas metas.
 5. Abordagem igualitária para expandir o acesso à educação. Essa abordagem foi implementada com o fim dos exames de admissão nas escolas de ensino fundamental e com a política de equalização das escolas de ensino médio. Os programas de ação afirmativa também foram aplicados no financiamento e na distribuição gratuita de livros didáticos.

6. Legislação apropriada para assegurar o financiamento da educação. A lei coreana de financiamento da educação (*Law of Grants for Local Education Financing*) determina a destinação de 12,98% do imposto sobre a renda para os ensinos primário e secundário.
7. As aspirações dos pais ao sucesso educacional de seus filhos geraram uma forte demanda pela educação, até mesmo no período de baixa renda *per capita*.
8. A educação coreana deve muito de sua rápida expansão ao crescimento econômico, o qual forneceu recursos financeiros e oportunidades de trabalho aos graduados.

Em retrospecto, a universalização da oferta de matrículas na educação primária, em menos de cinco anos após a Guerra da República da Coreia, criou as bases para o crescimento da matrícula no ensino secundário. Na discussão sobre a abordagem coreana à expansão das oportunidades educacionais e do crescimento quantitativo, foi dada atenção especial à expansão do ensino primário. A abordagem de baixo custo e de igualdade está entre os fatores-chave da expansão quantitativa.

3.2 - A expansão da educação primária compulsória

Na época da independência, em 1945, a taxa da matrícula na educação primária era de 64%. O governo militar dos norte-americanos e a República da Coreia determinaram a expansão do ensino primário, à medida que priorizavam o desenvolvimento educacional. Além disso, 68% das escolas foram destruídas durante a Guerra da República da Coreia.

Tabela 7 - Comparação da matrícula na educação primária

	Escolas	Professores	Alunos	Taxa de matrícula (%)
1945 (independência)	2.807	27.847	1.572.046	64,0
1948 (fundação da República da Coréia)	3.400	41.335	2.405.301	74,8
1951 (Início da guerra da República da Coréia)	3.917	32.371	2.073.844	69,8
1954	4.053	41.857	2.678.374	82,5
1957	4.369	56.705	3.170.982	91,1

Fonte: Jong-Cheol Kim, (1989) *Research of the Korean Policy*, 1989.

- **Plano de educação primária obrigatória (1945-1959).** Este plano começou no ano seguinte ao cessar-fogo e estabeleceu 96% de atendimentos. Ademais, projetou a demanda anual de professores e de recursos financeiros. Durante esse período, o governo alocou 80% do orçamento da educação para a educação primária compulsória. A implementação do plano levou a um aumento das matrículas desse ciclo educacional em 1,9 milhões. Com a Lei da Educação, o ensino primário passou a ser obrigatório e gratuito, por isso, as escolas não tinham permissão para rejeitar nenhum aluno e eram obrigadas a aceitar todos os estudantes de sua região. Essa situação fez com que a abordagem de baixo custo fosse uma opção inevitável na República da Coréia. Os pais tinham o dever de arcar com os custos dos livros didáticos e dos sucessivos pagamentos às escolas em nome dos fundos escolares.

3.3 – Abordagem do baixo custo

Neste artigo, o termo “abordagem de baixo custo” é aplicado à estratégia que levou à expansão quantitativa da educação, em detrimento da qualidade. A expansão do ensino primário tornou-se possível por meio dessa abordagem e foi devido à expansão do ensino compulsório que a implementação da “abordagem de baixo custo” tornou-se uma escolha política inevitável. A expansão forçada da matrícula na educação primária resultou na elevação do número de alunos por classe e numa operação de rodízio para o uso das salas de aula. Nas cidades grandes, receptoras de grandes movimentos migratórios, algumas escolas tinham mais de noventa alunos por sala de aula. Durante o período de implementação do Plano de educação primária obrigatória, as salas de aulas que faziam rodízios com dois ou três turnos equivaliam a 40% de todas as salas.

- **Mudanças no número de crianças nas escolas de ensino primário.** A matrícula nas escolas de ensino primário aumentou de 1,37 milhões, em 1949, para 5,75 milhões, em 1970. Com o apoio contínuo e incentivo financeiro do governo para a melhoria da infra-estrutura das escolas e o declínio da idade da população escolar, as condições escolares começaram a melhorar a partir de 1965. Como observado na tabela seguinte, houve uma redução significativa no número de estudantes por sala, de 65,4 em 1965 para 31,8 em 2005. O número de estudantes por professor também mostrou uma queda semelhante.

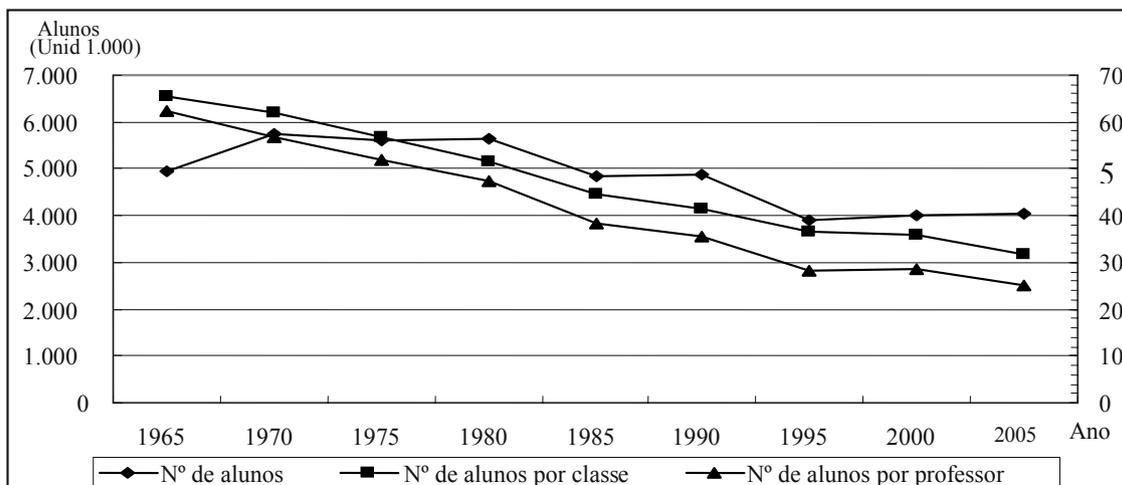


Figura 3. Matrícula e indicadores de qualidade do ensino primário

3.4 – Igualdade de oportunidades

A) A abordagem igualitária

- **Estrutura da política igualitária.** No processo de expansão do acesso à educação, o governo implementou uma política orientada para a igualdade. Essa política foi denominada de “abordagem igualitária” devido à sua orientação política, pois seu objetivo era reduzir a diferença nas taxas de matrículas, na qualidade das escolas e no desempenho dos estudantes de diferentes regiões e contextos familiares distintos, apoiando as áreas e as classes sociais menos favorecidas. Seus objetivos eram:
 - abolir os exames de ingresso nas escolas fundamentais e médias nas áreas urbanas e substituí-los por sorteio;
 - aplicar mais recursos nas escolas das regiões mais carentes;
 - implementar programas em áreas pobres e para famílias de baixa renda, livrando-as de encargos, como o custo dos livros didáticos e taxas escolares.

- **Abolição dos exames de admissão nas escolas de ensino fundamental.** Foi planejada para reduzir a desigualdade causada pelas aulas particulares de reforço no preparo dos alunos aos exames de acesso às escolas seletivas de ensinos fundamental e médio, bem como para liberar as escolas com menos recursos da pressão de preparar tais exames. O fim dos processos seletivos contribuiu para liberar o ensino primário dos encargos para a realização dos exames de seleção de alunos e para aumentar a matrícula nas escolas de ensino fundamental.

O número de matrículas nas escolas secundárias aumentou de 1 milhão em 1968 para 2,8 milhões (seu auge) em 1985, e caiu para 2 milhões em 2005. A medida que o governo elevava a capacidade das escolas públicas para acomodar mais estudantes, a quantidade de matrículas nas escolas privadas sofreu uma diminuição de 50,3% em 1968 para 31,8% em 1985; e mais tarde, caiu para 18,9% em 2005. Como foi observado nas escolas primárias, o repentino aumento da matrícula causou uma deteriorização nas condições escolares. A média de alunos por sala de aula aumentou de 60, antes do novo sistema de ingresso, para 65,7 (seu auge), em 1979. Mas logo o tamanho da classe começou a reduzir, mostrando um declínio para 50 em 1990 e 35 em 2005. O aumento da matrícula nas escolas fundamentais criou uma situação fortemente competitiva nos processos seletivos das escolas de ensino médio, gerando uma nova política, que visava à igualdade nessas escolas.

- **Implementação do ensino gratuito.** Em 1979, a taxa de progressão da educação primária para o ensino fundamental ultrapassou 90%, o que levou ao estabelecimento de um estágio para estender a implementação da educação compulsória em nível fundamental. A gratuidade incluía o custo dos livros didáticos, taxas de matrícula e das aulas extras, e foram efetivados, em 1985, primeiramente em áreas remotas e isoladas, alcançando a implementação nacional em 1997 (KOREA, 1998).

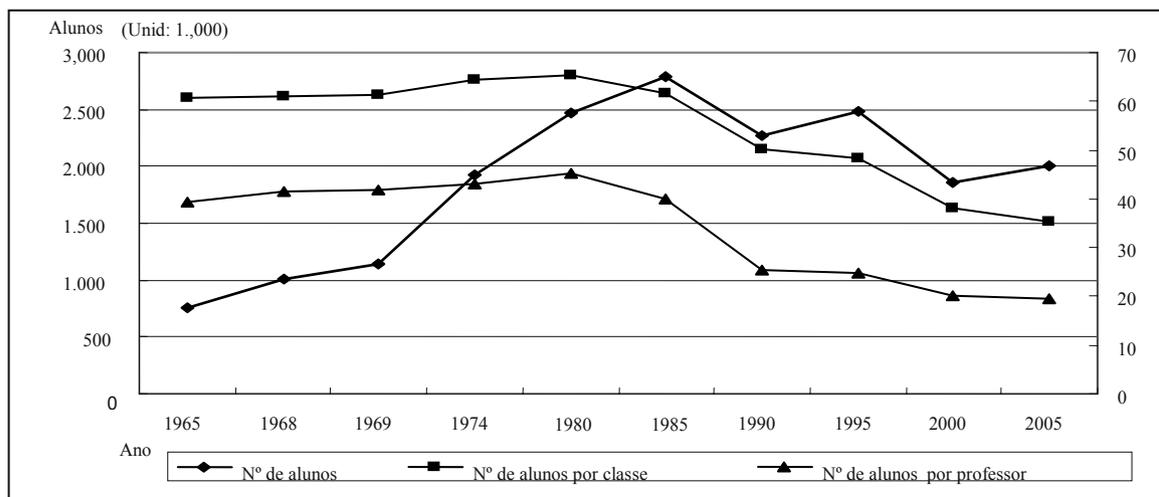


Figura 4. Matrícula e indicadores de qualidade do ensino fundamental

B) A política de equalização do ensino médio

A qualidade do ensino médio diferia de escola para escola, o que significava um convite aberto a uma acirrada competição para o ingresso nessas escolas. A equalização do ensino foi realizada para livrar os estudantes do ensino fundamental dos temíveis exames de admissão.

Ao abolir os processos seletivos, os quais eram administrados em cada escola de ensino médio, os candidatos foram alocados às escolas de ensino médio por meio de sorteio e em função de suas respectivas áreas residenciais. O programa de equalização não foi aplicado generalizadamente: os distritos que tinham melhores condições para receberem o novo esquema foram diferenciados daqueles que eram menos preparados. “Melhores condições” quer dizer aqueles distritos onde as escolas de ensino médio forneciam educação de qualidade semelhante.

As disparidades qualitativas entre as escolas de ensino médio também contribuíram para uma diferenciação na qualidade dos professores. No caso das escolas públicas, nos distritos sujeitos à política de equalização, os professores faziam um rodízio entre as escolas. As escolas privadas nesses distritos eram subsidiadas pelo governo para que pudessem aceitar estudantes transferidos recebendo o mesmo valor das taxas escolares pagas pelos pais às escolas públicas.

O número de escolas de ensino médio sujeita à política de equalização aumentou progressivamente, chegando a 57,2% em 2004. A proporção de estudantes afetados por esta política foi de 69,9%. É importante frisar que a matrícula das escolas privadas sujeitas ao novo sistema foi maior do que a das escolas de ensino fundamental, e isso se deu, principalmente, devido a maioria das escolas privadas estarem localizadas nas áreas urbanas.

- **Críticas à política de equalização das escolas de ensino médio.** Desde o início de sua aplicação, a política de equalização tornou-se tema de discussão (KANG, 2005). As posições a respeito dessa política podem ser resumidas da seguinte forma:

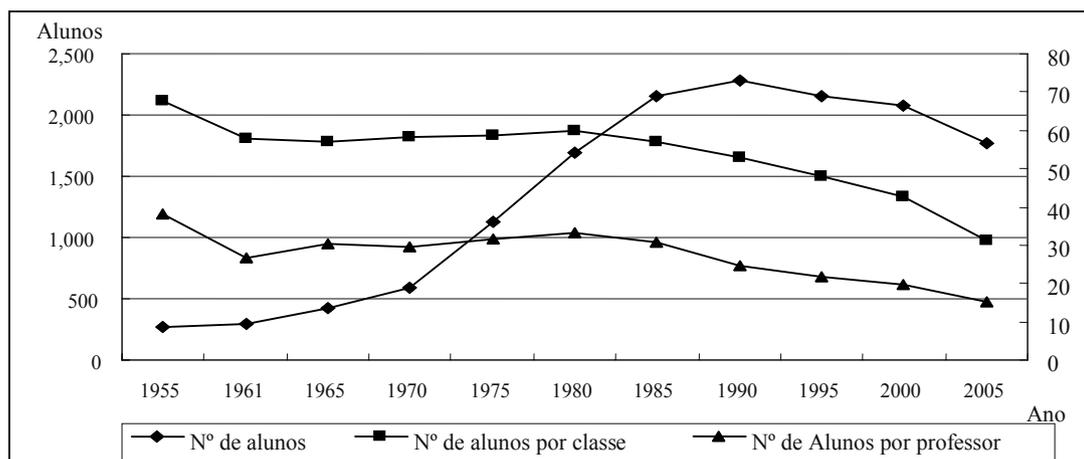


Figura 5. Matrícula e indicadores de qualidade do ensino médio

- **Efeitos positivos:** a consequência imediata da nova política manifestou-se em um aumento repentino do número de estudantes que avançaram do ensino fundamental para o médio. A matrícula desses estudantes ultrapassou 90% em 1995. A política de equalização eliminou a necessidade das aulas particulares, e os estudantes do ensino fundamental foram liberados do fardo de se prepararem para o exame de admissão, o que levou as escolas de ensino fundamental a oferecer um ensino mais homogêneo. Como resultado da política de equalização, a diferença na qualidade e nas condições, em algumas escolas, foi bastante reduzida. Essas foram as consequências esperadas pela equalização nas escolas de ensino médio.
- **Efeitos negativos:** as críticas contra a política de equalização seguiam um mesmo padrão, incluindo o fato de que os estudantes eram limitados na sua escolha de escola de ensino médio e que classes heterogêneas dificultam o fornecimento de um ensino mais direcionado. A política de equalização privou escolas e crianças da competição positiva. E em algumas escolas, tirou sua capacidade de autonomia para que pudessem administrar seu próprio programa de ensino.

C) A reforma educacional de 30 de julho

Ao abolir os processos seletivos, a competição para obter uma vaga nas melhores escolas passou do ensino fundamental para o médio e depois para as universidades. Devido à convicção difundida de que as aulas particulares eram uma garantia adicional para que os alunos fossem aprovados nos exames de admissão, os pais sofriam grande pressão para pagá-las. A decisão firme e ousada de banir a prática das aulas de reforço foi tomada em 1980, durante um tumultuado movimento político que resultou em um novo regime militar. A reforma educacional de 30 de julho destacou os seguintes pontos:

- Os processos seletivos administrados por cada universidade foram abolidos e substituídos pelo processo seletivo nacional administrado pelo Estado. A seleção de candidatos passaria a ser determinada em cada universidade com base nas notas do aluno no ensino médio e no exame nacional.
- As quotas de novas vagas nas universidades foram vinculadas às taxas de graduação dos alunos. Essa medida foi tomada com o objetivo de encorajar os alunos a concluir o curso superior. A quantidade de novas vagas autorizadas para as instituições de ensino superior era 30% maior que a quantidade de alunos que concluíam a graduação. Entretanto, aqueles que entravam no ensino superior tinham condições de se formar dentro do prazo estipulado. Essa medida aumentou a intensidade do aprendizado e do ensino nas universidades e faculdades.
- Aumento na capacidade de matrícula nos institutos de ensino superior, resultando numa elevação do número de estudantes de 400.000 em 1980 para 930.000 em 1985. Na matrícula nos *'Junior Colleges'* verificou-se o mesmo. Durante esse período, o programa *'Junior Teacher's College'*, destinado à formação de professores, tornou-se um programa de quatro anos.
- A reforma de 30 de julho declarou ilegal a prática das aulas particulares de reforço. O *Educational Broadcasting Station (EBS)*, um canal educativo de TV, começou a disseminar programas educacionais em substituição a essas aulas.
- **Portas abertas ao ensino superior.** A reforma educacional encontrou forte oposição dos estudantes universitários, que levaram à revogação do sistema de quotas para determinar a abertura de novas vagas. Como resultado, houve um aumento do número de matrículas nas universidades, o que pavimentou

o caminho para a popularização do ensino superior. Essa não foi uma escolha política; ao contrário, foi vista como uma decisão imposta pela situação.

- **O desempenho do acesso universal à educação.** A expansão contínua das oportunidades educacionais levou à universalização do acesso. Aceitando uma taxa de 90% da matrícula como sinônimo de universalização, o ensino primário teria sido universalizado em 1957, o ensino fundamental em 1979 e o ensino médio em 1985. Desde 1995, a taxa de ingresso do ensino médio para o ensino superior ultrapassou 50%. A média dos anos de permanência no sistema educacional aumentou de 5 anos, em 1965, para 10,6 anos, em 2001 (SONG, 2003).

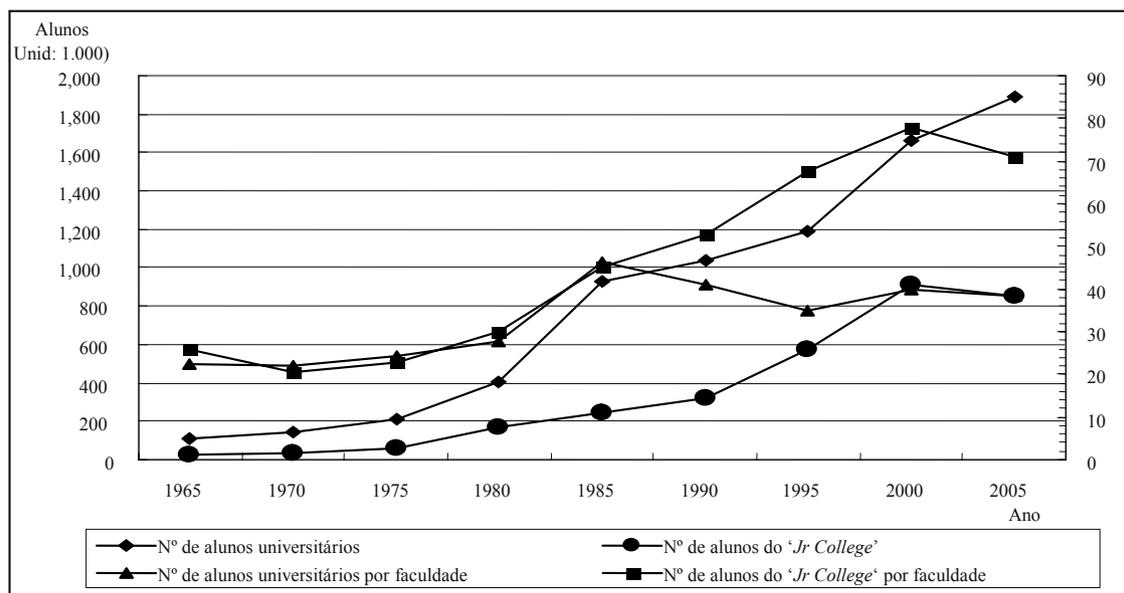


Figura 6. Matrícula e indicadores de qualidade do ensino superior

Tabela 8. Indicadores sociais da República da Coreia 1965-2001

Indicadores	1965	1970	1980	1991	2001
Média de escolarização (anos)	5,0	5,7	7,6	9,5	10,6
Total de alunos (em milhões)	6.694	7.986	10.568	10.825	10.819
Taxa aluno/população (%)	22,1	25,4	27,7	24,5	22,9
Alunos do ensino médio que entraram no superior (%)	-	26,9	27,2	33,2	70,5

Fonte: Song, Byung-Nak. *The Rise of the Korean Economy (third edition)*, Oxford University Press, 2003.

3.5 Maior acesso à educação e crescimento econômico

- **Perspectiva do capital humano.** A ampliação do acesso à educação contribuiu para a melhoria do capital humano e ajudou a elevar os rendimentos das pessoas. Em relação ao crescimento econômico, a educação encontrou seu papel na produção do capital humano, isto é, desenvolvendo mão-de-obra qualificada para atender às novas necessidades econômicas. A expansão seqüencial do acesso à educação, do ensino infantil até o ensino superior, correspondeu às diferentes necessidades do setor produtivo.

Neste ensaio, a expansão seqüencial do acesso à educação do ensino primário ao ensino superior foi chamada de “Abordagem de crescimento seqüencial” (de baixo para cima). Em retrospectiva, a abordagem do baixo custo e de equalização, bem como o contínuo e elevado crescimento econômico, contribuíram para a implementação da abordagem de crescimento seqüencial. O crescimento econômico beneficiou a educação ao aumentar o investimento público na área.

- **Cooperação entre a educação e a economia.** O rápido crescimento da economia sul-coreana foi resultado de um plano de desenvolvimento econômico, começando pelo primeiro plano quinquenal de desenvolvimento em 1962. A educação foi considerada o principal fator no desenvolvimento da mão-de-obra, o que possibilitou o crescimento econômico a ser alcançado. O planejamento do desenvolvimento econômico adaptou-se ao desenvolvimento educacional.

Kim, Youn Hwa (1997) identificou uma linha consistente de interação entre as necessidades de mão-de-obra industrial e o preparo da força de trabalho pelo setor educacional. Nos anos 60, quando a política econômica voltou sua atenção para o desenvolvimento das frágeis indústrias de exportação que utilizavam o trabalho intensivo, o ensino primário gratuito já tinha se tornado compulsório e a expansão do ensino secundário tinha acabado de deslanchar. Na segunda fase do programa de desenvolvimento, foi dada ênfase ao desenvolvimento das indústrias pesadas e químicas, e o sistema educacional reestruturou-se como resposta às necessidades de mão-de-obra. Durante esse período, implementou-se a equalização das escolas de ensino médio, ao passo que os programas de formação profissional nessas escolas foram criados de acordo com as necessidades técnicas de mão-de-obra especializada. Nos anos 80, uma nova transição industrial foi realizada em antecipação à era da informatização industrial e ao estabelecimento da República da Coreia como uma sociedade baseada no conhecimento. Foi durante este último período que as oportunidades para o ensino superior se expandiram.

- **Crescimento econômico e crescimento seqüencial da educação.** A expansão das oportunidades educacionais foi promovida progressivamente, começando pela educação primária e chegando até o último nível escolar. A abordagem de crescimento seqüencial refletiu em cada estágio do desenvolvimento econômico e das respostas às necessidades de mão-de-obra da economia.

Esta abordagem foi seguida por uma série de políticas educacionais, como a efetivação da educação compulsória que, nos anos 50, popularizou o ensino primário; e a abolição dos processos seletivos e a política de equalização das escolas de ensino médio, que eram pontos decisivos para a generalização do ensino fundamental e médio. Dessa forma, as portas para o ensino superior estavam abertas nos anos 80.

- **As précondições para o crescimento econômico.** Ao analisar as précondições para o crescimento econômico, a atenção foi imediatamente direcionada à universalização da educação primária e à expansão do ensino secundário, que tiveram prioridade no crescimento econômico. Existe uma forte relação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento educacional. O modelo coreano realçou um desenvolvimento progressivo, direcionando-se seqüencialmente da seguinte forma: abordagem de baixo custo » crescimento quantitativo » abordagem de crescimento seqüencial. Esta se compara a uma abordagem de qualidade, que se concentra na expansão quantitativa limitada do seletivo ensino superior (reflete o modelo asiático, inclusive o da República da Coreia) e secundário (como o modelo adotado pelos países africanos).
- **A educação deve seu desenvolvimento ao crescimento econômico.** A educação coreana contribuiu para o crescimento econômico na medida em que foi capaz de responder, de forma adequada e em tempo oportuno, à demanda das habilidades específicas de mão-de-obra. Por outro lado, a expansão das oportunidades educacionais, em todos os níveis escolares, foi mantida pelo aumento da renda do governo que, por sua vez, provinha do crescimento econômico. O crescimento econômico tornou possível estabelecer uma divisão, legalmente estipulada, dos recursos estatais para a educação, mantendo, dessa forma, a expansão das facilidades educacionais e a melhoria das condições escolares. Ao garantir 12,98% do imposto sobre a renda como fonte de financiamento da educação, foi possível projetar a infraestrutura para o desenvolvimento educacional.

4. O desenvolvimento da qualidade e os fatores institucionais para a melhoria qualitativa

Existem diversos fatores que determinam a qualidade da educação, os quais podem ser divididos em dois grupos: fatores de qualidade e fatores institucionais. O primeiro grupo tem influência direta na efetividade do processo ensino-aprendizagem, incluindo (1) o equilíbrio entre o desenvolvimento quantitativo e qualitativo, (2) o sistema de formação de professores, (3) o fornecimento de livros didáticos, (4) os exames e o sistema de avaliação e (5) o papel da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). O segundo grupo refere-se (1) ao financiamento educacional, (2) à liderança política e (3) à dinâmica política emergente: novos atores.

4.1. Fatores de qualidade

A) O equilíbrio entre a expansão quantitativa e a melhoria qualitativa

A competição por recursos limitados exige uma escolha política que determine um ponto de equilíbrio entre a expansão quantitativa e a melhoria qualitativa. No processo de ampliação do acesso à educação, três políticas voltadas à expansão quantitativa foram criadas em detrimento da melhoria qualitativa. Essas políticas, que foram discutidas no item 3.1 (A expansão das oportunidades educacionais e o crescimento quantitativo), são:

- introdução da educação obrigatória gratuita;
- expansão do acesso ao ensino fundamental e;
- acesso à educação superior após a reforma educacional de 30 de julho.

A política de expansão quantitativa seguiu a abordagem de baixo custo, também discutida no item 3.1.

- **A estratégia de baixo custo para a expansão educacional.** Em seu primeiro estágio, a expansão quantitativa da educação seguiu uma abordagem de baixo custo. Dadas as restrições financeiras,

essa abordagem resultou na ampliação quantitativa do sistema educacional coreano. Salas de aula superlotadas, com mais de 60 alunos; redução do número de horas-aula em algumas áreas urbanas; pagamento de baixos salários aos professores; e escolas operando a custos mínimos constituem alguns dos componentes importantes dessa abordagem. Desde os anos 60, entretanto, o governo tenta melhorar a qualidade do ensino com a redução do número de alunos por sala e o aumento da remuneração dos professores.

B) O programa para formação de professores

- **Institutos para a formação de professores.** Os principais institutos para formação de professores são: as faculdades de professores, que formam profissionais para atuarem na educação infantil, e as faculdades de educação, que capacitam professores para o ensino secundário. Até os anos 60, as escolas normais (magistério) eram responsáveis pela formação de professores primários. Em 1962, essas escolas ganharam status de “*Junior Teacher’s College*” e em 1982 foram transformadas em faculdades de formação de professores, oferecendo cursos de quatro anos pós-ensino médio. As faculdades de educação são responsáveis pela formação de professores secundários.
- **Modernização do programa educacional para professores do ensino privado.** Como observado na Tabela 5, o número de alunos nos ensinos primário e fundamental cresceu cerca de 2,7 milhões entre 1945 e 1960, e cerca de 5,4 milhões entre 1960 e 1980. O aumento repentino do número de alunos tornou ainda mais difícil o recrutamento de professores qualificados. Além disso, esse período (1960 – 80) coincidiu com um momento de rápido crescimento econômico, o que levou a uma grande saída de professores das escolas em busca de novas profissões. A remodelação dos cursos de formação de professores, que passaram a ser um curso superior com duração de quatro anos, ocorreu após a elevação dos índices de matrículas nas escolas. Essa remodelação, juntamente com o subsequente aumento dos salários, tornou a profissão de professor mais atrativa. Ademais, essa categoria conquistou alguns privilégios, como direito à estabilidade

empregatícia até os 65 anos e a redução, em 1998, do limite de idade para aposentadoria de 65 para 62 anos. Essa redução levou a um aumento repentino dos índices de saída de professores em 2000.

Tabela 9. Índices de saída de professores (Unidade: %)

Ano	Ensino primário	Ensino fundamental	Ensino médio		Nível superior
			Geral	Técnico	
1965	2,3	5,2	5,1		4,0
1970	7,0	10,8	9,8	10,3	6,1
1975	2,3	7,1	7,9	6,5	5,5
1980	3,7	9,3	8,0	9,4	2,7
1985	1,4	3,8	4,5	4,5	8,8
1990	1,7	2,7	3,5	2,8	10,7
1995	2,5	2,0	2,3	2,2	11,7
2000	7,4	6,3	5,1	5,8	3,9
2005	1,2	1,2	1,3	1,4	4,2

Os índices apresentados na tabela incluem professores que deixaram a profissão por motivo de doença, morte, aposentadoria ou demissão voluntária.

Fonte: Ministério da Educação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, Estatísticas do Anuário da Educação.

Tabela 10. Comparação internacional do salário dos professores (1995) (Unidade: dólares americanos)

	Professores do ensino primário		Professores do ensino fundamental	
	Primeiro ano	15 anos	Primeiro ano	15 anos
República da Coreia	19.630	33.490	19.720	33.580
França	18.910	25.540	21.580	28.210
EUA	23.430	31.630	22.930	30.460
Alemanha	26.820	34.070	29.450	37.060
OCDE	19.140	25.910	20.260	27.660

Fonte: Panorama da Educação, OCDE (1997).

C) Fornecimento de livros

- **Sistema de seleção dos livros didáticos.** Os livros didáticos fornecem normas e conteúdo programático para a elaboração de aulas e para o ensino. Com a reforma curricular promovida pelo governo, esses livros passaram a ser produzidos pelo Ministério da Educação ou elaborados por autores independentes, mas precisavam ser aprovados pelo Ministério da Educação. Até 1980, boa parte dos livros didáticos era produzida pelo Estado; contudo, o número de obras escritas por autores independentes vem crescendo, o que levou a uma redução do papel do Ministério nos processos de revisão e aprovação. A adoção dos livros didáticos é de livre escolha das escolas.
- **Materiais didáticos.** O livro didático é apenas um exemplo dos materiais utilizados por alunos e professores. Devido à sua limitação ao conteúdo programático, surgiu a necessidade de adotar outros materiais de referência. Editoras comerciais vêm desenvolvendo materiais de referência com a mesma estrutura dos livros didáticos (livros de atividades ou de exercícios vêm dominando o mercado de materiais didáticos e se tornando cada vez mais indispensáveis). Além dos livros, sites da internet também são empregados como materiais de referência.

Tabela 11 - Número de títulos e volumes dos livros didáticos publicados

	Jardim de infância		Ensino Primário		Ensino fundamental		Ensino médio		Educação especial		Total	
	Nº de títulos	Nº de cópias (milhões)	Nº de títulos	Nº de cópias (milhões)	Nº de títulos	Nº de cópias (milhões)	Nº de títulos	Nº de cópias (milhões)	Nº de títulos	Nº de cópias (milhões)	Nº de títulos	Nº de cópias (milhões)
1975	-	-	91	70,6	226	20,6	957	11,4	-	-	1.074	102,6
1980	-	-	91	88,1	72	38,0	555	21,9	-	-	718	148,0
1985	-	-	71	55,8	190	35,6	1.083	24,0	-	-	1.344	115,5
1990	-	-	217	117,5	250	29,6	1.239	29,1	-	-	1.706	178,3
1995	281	0,12	155	107,2	182	34,7	770	26,2	-	-	1.388	168,4
2000	12	0,12	365	88,6	488	26,7	1.099	21,8	475	0,26	2.439	137,6
2005	12	0,21	244	100,1	761	34,4	1.458	22,3	269	0,21	2.744	157,1

- **Fornecimento gradual e gratuito dos livros didáticos.** Logo após o término da Guerra da República da Coreia, o apoio financeiro da Unkra permitiu a publicação e o fornecimento de livros didáticos ao ensino primário. Embora este fosse compulsório, os pais precisavam pagar os livros didáticos e uma taxa suplementar para o funcionamento das escolas. O sistema de matrículas sem a exigência de exames de admissão (1968) foi crucial para estender a educação compulsória ao ensino fundamental. Sob esse plano de extensão, o governo implementou, primeiramente na zona rural e em seguida nas regiões urbanas economicamente mais pobres, uma política de apoio financeiro (que faz parte da política igualitária discutida nos itens 3-2), a fim de isentar o pagamento das taxas escolares e dos livros didáticos pelas famílias. A efetivação gradual dessa política permitiu que os custos das obras didáticas deixassem de ser um entrave ao desenvolvimento educacional coreano.

D) Os exames e o sistema de avaliação

- **Sistema de avaliação.** Amplamente difundidas no ensino público, as avaliações eram utilizadas para medir o desempenho dos estudantes e, quando realizadas pela escola, eram consideradas “internas”. As avaliações de desempenho dos estudantes do ensino médio fornecem dados para a seleção de candidatos ao ensino superior. Mas os professores e as escolas não passam por avaliações, devido à forte oposição do sindicato dos professores.
- **Avaliação externa do desempenho dos estudantes (Kice e Pisa).** Além das avaliações internas, instituições externas também analisam o desempenho dos estudantes. As avaliações externas são divididas em nacionais e internacionais, dependendo de quem as conduz. Já a qualidade da educação escolar é avaliada pelo Kice⁵ - Instituto Coreano para Currículo e Avaliação. Apenas as médias nacionais e regionais são abertas à consulta pública, para evitar que disparidades regionais entre o desempenho dos estudantes resultem em questões políticas. Várias organizações de professores são contra a publicação dos resultados das avaliações em níveis escolares ou regionais. Em virtude dessas limitações, o potencial do sistema de avaliação educacional ainda não foi totalmente utilizado.

5 Korea Institute of Curriculum and Evaluation.

- **O impacto dos exames de admissão na qualidade da educação pública.** Durante os últimos 60 anos de desenvolvimento educacional, a República da Coreia observou que os exames de admissão tiveram um impacto decisivo no conteúdo programático e nos métodos de ensino e de aprendizagem da educação pública. As escolas que aplicavam o teste de admissão foram acusadas de produzirem estudantes com baixo nível de conhecimento ou de conhecimento fragmentado. Além disso, a competição causada pelos exames de admissão gerou uma procura por aulas particulares, resultando em oportunidades educacionais desiguais.

Essa situação problemática resultou na abolição seqüencial dos exames de admissão nas escolas de níveis fundamental e médio. Atualmente, a tensão e o conflito se voltaram para o sistema de seleção para o ensino superior, o qual leva em consideração o desempenho dos estudantes no ensino médio, em um número variado de matérias, além dos resultados de testes padronizados e do SAT (*Scholastic Achievement Test*).

E) O papel da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)

- **Sistema de apoio à informação educacional.** No final dos anos 90, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) atingiam um novo patamar de desenvolvimento na República da Coreia do Sul. As TICs vêm sendo amplamente utilizadas na administração escolar e no desenvolvimento de programas instrucionais. O sistema de apoio à informação contribui para o sistema educacional por meio do (1) Neis; do (2) Keris; da criação de (3) programas instrucionais baseado em hipermídia e em recursos da www; de (4) cursos on-line EBS e (5) de sites educativos operacionalizados por instituições educacionais privadas.
- **Neis - National Education Information System** (Sistema de Informação Educacional Nacional). O Neis está em operação desde 2003 e liga todas as escolas e autoridades

administrativas em uma rede de dados, de forma que agências interessadas tenham acesso a informações sobre os estudantes, a administração, os assuntos acadêmicos e a gestão e financiamento escolares. Entretanto, o Neis enfrentou forte oposição do sindicato dos professores, em particular, devido à possibilidade de expor a privacidade individual dos estudantes. Essa área de suscetibilidade foi então excluída e, atualmente, o sistema de informação se limita aos aspectos administrativos das escolas.

- ***Keris - The Korean Education Information System*** (Sistema de Informação e Pesquisa da Educação Coreana). Em 1999, o Estado coreano criou o Keris, um instituto P&D (de Pesquisa e Desenvolvimento), apoiado pelo governo, que presta serviços de informação às escolas. O Keris foi responsável pelo desenvolvimento do “edunet”, um site na internet que disponibiliza materiais educativos para uso em sala de aula; e conectado ao “edunet” cada Conselho Provincial de Ensino opera um centro de informação educacional em uma sede local. O Keris também fornece uma rede de serviços de informação que interliga os principais centros de informação acadêmica com fins de pesquisa.
- ***EBS - Educational Broadcasting System*** (Sistema Educacional Televisivo). O canal de televisão EBS foi criado na década de 80 com vistas a transmitir programas educativos voltados aos alunos dos ensinos primário e médio. Entre 1980 e 1995, devido aos problemas gerados pelas aulas particulares, a EBS passou a transmitir programas educativos suplementares como alternativa à busca de tutores particulares. E por conta do baixo custo, esses programas serviram como substitutos.

Em 2004, quando as aulas particulares tornaram-se novamente um problema social, a EBS passou a oferecer programas suplementares via internet, permitindo, assim, que as TICs estivessem disponíveis em todo o país. O setor educacional privado desenvolveu um sistema de ensino à distância que oferece

aulas particulares pela internet (o “*Mega Study*”⁶ é o principal site que oferece aulas de reforço on-line). O treinamento e a educação técnica são outros benefícios do sistema de ensino à distância. Outra empresa que vem ganhando popularidade é a “*Credue*”⁷.

4.2 Fatores institucionais

A) Sistema de financiamento educacional

- **Classificação e estrutura dos custos educacionais.** O sistema de financiamento educacional é um dos fatores institucionais determinantes para a expansão quantitativa e para a melhoria da qualidade educacional. O orçamento destinado à educação provém do governo e dos recursos das escolas privadas, na forma de taxas e impostos. As taxas escolares pagas pelas famílias não estão incluídas nesse orçamento.

Em 2005, o custo público total no setor educacional correspondeu a 6,2% do PIB. O governo custeou 3,5% e o setor privado, 2,7%. A participação da iniciativa privada nos custos totais foi de, portanto, 43%. Mas o governo coreano tem o objetivo de elevar para 5% a quota pública do PIB. A tabela 12 indica a contribuição do governo coreano aos custos públicos com educação.

6 <http://www.megastudy.net>.

7 <http://www.credue.com>.

Tabela 12. O orçamento do Ministério da Educação como porcentagem do PIB e o orçamento governamental total (Unidade: 100 milhões de won)

	PIB (A)	Orçamento governamental (B)	Orçamento Ministério da Educação (C)	C/A (%)	C/B (%)	Gastos públicos totais com educação (D)	D/A (%)
1950	-	2	0,1	-	5,7	-	-
1955	1.131	281	26	2,3	9,3	-	-
1960	2.431	420	64	2,6	15,2	-	-
1965	7.981	947	153	1,9	16,2	-	-
1970	27.639	4.463	785	2,8	17,5	-	-
1975	103.861	15.869	2.279	2,2	14,3	-	-
1980	387.749	58.041	10.992	2,8	18,9	27.320	7,0
1985	840.610	122.524	24.923	3,0	19,9	46.000	5,5
1990	1.866.909	226.894	50.624	2,7	22,3	85.240	4,6
1995	3.988.377	548.450	124.958	3,1	22,8	192.150	4,8
2000	5.786.645	939.371	191.720	3,3	20,4	310.870	5,4
2005	8.066.219	1.343.704	279.820	3,5	20,8	495.250	6,2

Fonte: Dados retirados de várias fontes estatísticas.

- **Despesas públicas em 2005.** Em 2005, as despesas totais com a educação pública totalizaram 49,5 bilhões de *wons*, o que corresponde a 6,2% do PIB. Desse total, 57,8% foi gasto pelo governo e os outros 42,2% pelos pais, na forma de taxas escolares. Para acabar com essas despesas das famílias, 80% do orçamento foram repassados para o ensino primário em 1950, muito embora esse valor tenha decaído e atualmente seja de 30%. A mesma tendência pode ser observada no ensino fundamental, que

corresponde a 36% do orçamento da educação. Já o investimento estatal no ensino superior vem crescendo.

- **As fontes de financiamento educacional.** O governo coreano tem dado bastante atenção ao desenvolvimento de um mecanismo estável de financiamento para a educação. No início dos anos 50, o governo aprovou uma lei para garantir recursos públicos ao ensino. Em 1962, foi aprovada a Lei de Financiamento da Educação Obrigatória seguida pela Lei de Financiamento da Educação Local. Essas leis garantiam que 12,98% da receita dos impostos totais sobre a renda fossem dedicados ao financiamento do ensino local. Após a crise do petróleo, em 1964, o governo suspendeu os efeitos legais dessas leis, a fim de aliviar os pesados encargos financeiros. Em 1982, entretanto, uma lei criou um imposto educacional (que deveria permanecer em vigor até 1986, mas foi prorrogada até 1991) para compensar as perdas causadas pela dissolução das leis de 1962. Mais tarde, esse imposto foi substituído pelo “imposto educacional local” (*The Law of Local Educational Tax*), que assegura os recursos para os fundos educacionais locais.
- **Os financiamentos no nível local.** A receita total para a educação local provém de duas fontes: uma é dos impostos (equivale de 70 a 80% da verba do Ministério da Educação), que são transferidas para o orçamento do Conselho Educacional Provincial como subsídio; e a outra fonte é a renda proveniente de taxas escolares e impostos transferidos para o governo local. A quota do financiamento nacional regrediu para 70%, em 2005, enquanto a quota da taxa escolar e a transferência para o governo local mantiveram-se em 9,8% e 19,8%, respectivamente.

Tabela 13 - Fonte das receitas para a Conta Especial da Educação Local (Unidade: dólares americanos)

Ano	Total	Governo central		Governo local	
		Total	Total	Taxas escolares	Receita transferida
1965	13.656	10.975 (80,4)	2.681 (19,6)	16,4	3,2
1970	80.989	67.354 (83,2)	13.635 (16,8)	14,3	2,5
1975	220.073	163.788 (74,4)	56.284 (25,6)	22,7	2,9
1980	1.074.163	845.271 (78,7)	228.892 (21,3)	18,9	2,4
1985	2.644.861	1.949.389 (73,7)	695.472 (26,3)	24,2	2,1
1990	5.023.490	3.797.099 (75,6)	1.226.391 (24,4)	17,7	6,7
1995	12.251.423	10.269.367 (83,8)	1.982.057 (16,2)	10,6	5,6
2000	19.318.097	14.513.794 (75,1)	4.804.304 (24,9)	19,1	5,8
2005	30.637.008	21.568.424 (70,4)	9.068.584 (29,6)	9,8	19,8

*Fonte: Ministério da Educação e Kedi (anual). Estatísticas do Anuário da Educação.

- **Comparação internacional dos gastos públicos em educação.** Os gastos públicos em educação nos diferentes níveis escolares da República da Coreia estão abaixo dos gastos de alguns países da OCDE. A Tabela 14 indica os gastos públicos *per capita* na educação.

**Tabela 14 - Gastos *per capita* na educação pública:
República da Coréia e outros países da OCDE (Unidade:
dólares americanos, em PPP)**

		República da Coréia	EUA	Reino Unido	Japão	Finlândia
1997	Primário	3.308	5.718	3.206	5.202	4.639
	Secundário	3.518	7.230	4.609	5.917	5.065
	Superior	6.844	17.466	8.169	10.157	7.145
1999	Primário	2.838	6.582	3.627	5.240	4.183
	Secundário	3.419	8.157	5.608	6.039	5.863
	Superior	5.356	19.220	9.554	10.278	8.114
2001	Primário	3.714	7.560	4.415	5.771	4.708
	Secundário	5.159	8.779	5.933	6.534	6.537
	Superior	6.618	22.234	10.753	11.164	10.981

*Fonte: Kang Sung Guk., et al.(2005). *Analysis of Educational Indicators about Sixty Year Educational Development of South Korea.*

O impacto do sistema de financiamento no desenvolvimento da educação

- **Receitas da educação pública.** As fontes de financiamento, asseguradas em lei, permitiram o aumento do número de matrículas nos ensinos obrigatório e secundário, entre 1960 e 1980. A Lei de Financiamento da Educação Local forneceu um fluxo de recursos estáveis anuais de 12,98% do imposto total sobre renda. A aprovação da lei coincidiu com a implementação de uma série de planos quinquenais de desenvolvimento econômico e assegurou a expansão quantitativa da educação coreana, juntamente com o crescimento econômico do país.
- **Taxas escolares pagas pelos pais e a expansão das escolas privadas.** Mesmo com o crescente apoio governamental, o pagamento de taxas escolares pelos pais também foi primordial para a expansão quantitativa dos ensinos primário e secundário.

A verba gerada pelo pagamento dessas taxas foi responsável por cerca de 20 a 25% da receita total educacional local durante o período de expansão das matrículas de 1965 a 1985 (ver Tabela 12). As escolas particulares puderam receber mais estudantes devido ao pagamento das taxas escolares pelos pais. Dessa forma, a educação coreana deve o seu desenvolvimento às escolas privadas e à disposição dos pais para financiar a educação de seus filhos.

- **Dificuldades de financiamento para o ensino superior.** A falta de investimento para o ensino superior nos estágios iniciais do desenvolvimento da educação foi atribuída à prioridade dada às políticas de expansão dos ensinos primário e secundário compulsórios; e o grande número de universidades privadas foi outra razão para a falta de financiamento. Os investimentos em universidades e faculdades eram amplamente dependentes do pagamento de mensalidades pelos alunos; os quais se opunham a qualquer medida que levasse ao aumento dessas mensalidades.

No início dos anos 90, a atenção governamental voltou-se para o financiamento da pesquisa e desenvolvimento de recursos humanos no ensino superior. Foram criados programas de financiamento para incentivar pesquisas e elevar a qualidade da educação superior. O Projeto “*Brain Korean 21*” (*BK Project*) foi criado para incentivar atividades de pesquisa e de desenvolvimento de recursos humanos nas universidades. Já o projeto A Nova Universidade para o Desenvolvimento Regional (Projeto Nuri) tinha os mesmos objetivos do BK, entretanto foi criado para atender às universidades provinciais, buscando o desenvolvimento regional.

- **Estratégia de alto custo da educação pública.** A partir de 1985, um esforço contínuo para reduzir a quantidade de alunos por sala de aula e para aumentar a remuneração dos professores ampliou os custos da educação pública. As abordagens de baixo

custo deram lugar às de alto custo, e essa transição levou o governo a pensar em como seria possível aumentar a qualidade dos professores. A redução do tamanho das salas de aula elevou mais o custo público *per capita* da educação do que o aumento do salário dos professores.

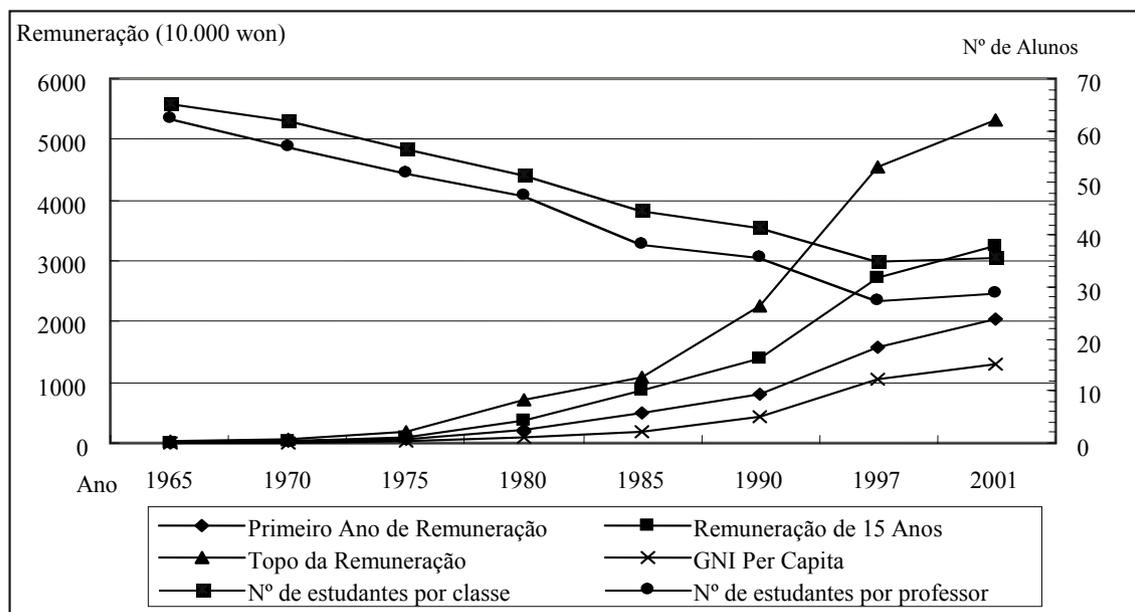


Figura 8. Remuneração dos professores GNP *per capita* / Número de estudantes por sala de aula

**Tabela 15 - Comparação internacional dos salários dos professores X PIB *per capita* (1996)
(Unidade: dólares americanos em PPP)**

	Salário dos professores - primeiro ano (A) (mínimo)	Salário dos professores - 15 anos de carreira (B) (mínimo)	Maior salário para professores (mínimo)	A/ <i>per capita</i> PIB	B/ <i>per capita</i> PIB
República da Coreia	23.675	42.311	67.353	1,7	3,1
Austrália	19.166	34.897	34.897	0,9	1,7
França	19.474	26.298	36.409	0,9	1,3
Alemanha	28.384	35.885	38.703	1,3	1,7
EUA	24.090	32.533	40.398	0,9	1,2
Reino Unido	19.434	29.948	29.948	1,0	1,6
Noruega	17.328	21.127	21.416	0,7	0,9
Finlândia	17.664	23.384	24.057	0,9	1,2
Média da OCDE	18.486	25.360	31.186	1,0	1,4

* Baseado no ensino primário.

Fonte: LEE, Ju Ho., *et al.* (2000). *Economic Analysis of Teacher Remuneration and Policy Reform.*

B) Liderança política

- **A liderança política do presidente Park Chung Hee.** Os líderes políticos exerceram um papel importante no processo de desenvolvimento educacional da República da Coreia do Sul. A liderança do presidente Park Chung Lee merece destaque devido ao seu papel no notável crescimento econômico coreano que, por sua vez, propiciou os recursos para o desenvolvimento educacional. Enquanto esteve no poder, o presidente Park elevou, em 30 anos, o PIB *per capita* de \$ 82 para \$ 10.000. Ele demonstrou sua liderança política pelo modelo de desenvolvimento econômico governamental. Essa liderança foi caracterizada pelo

pragmatismo, pela construção de coordenação e de consenso, bem como pela concentração estratégica nos objetivos-chave e pelos serviços de interesse nacional.

- **O papel da educação dentro das metas nacionais.** O governo Park tinha como metas a defesa nacional e o desenvolvimento econômico. Os principais projetos voltados ao desenvolvimento da educação foram situados no contexto da contribuição da educação às metas nacionais estabelecidas. Leis que garantiam o financiamento do sistema de ensino também receberam especial atenção do governo.

Como aluno graduado do ensino médio, o presidente Park tinha formação para trabalhar como professor primário. Ele manifestou sua preocupação com o setor educacional ao criar um plano estratégico para o sistema de ensino que apoiasse o crescimento econômico do país. Algumas medidas políticas específicas implementadas durante seu governo são explanadas a seguir:

- ***Melhoria das condições na escola primária.*** Embora as metas de matrícula tenham sido alcançadas, a situação das escolas de ensino primário piorou devido ao aumento do número de alunos. A melhora nas condições dessas escolas foi uma das prioridades educacionais do primeiro plano quinquenal de desenvolvimento econômico.
- ***Expansão das escolas técnicas de ensino médio.*** Buscando priorizar a segurança nacional e desenvolvimento econômico, o presidente Park apoiou o treinamento e a educação técnicas. Essa expansão tornou-se parte integrante do plano de desenvolvimento econômico e, além disso, Park também deu suporte ao treinamento vocacional no setor público. O Escritório de Assuntos Trabalhistas transformou-se no Ministério de Assuntos Trabalhistas, objetivando assumir novos serviços relacionados ao treinamento técnico.

- **Ampliação das oportunidades educacionais para jovens trabalhadores.** O presidente Park simpatizava e apoiava medidas que oferecessem oportunidades educacionais a jovens trabalhadores. Por meio de financiamento e suporte administrativo, as indústrias criaram programas educacionais internos, o que possibilitou que jovens trabalhadores pudessem concluir seus estudos. Um novo modelo de parceria entre educação e trabalho foi criado nos anos 70.
- **Extensão seqüencial da educação compulsória ao ensino médio.** Em 1971, a República da Coréia do Norte declarou que suas crianças teriam direito a onze anos de educação compulsória; um ano na pré-escola, quatro anos no ensino popular e seis anos no ensino secundário. Naquele mesmo ano, a indústria, a economia e a renda *per capita* sul-coreanas encontravam-se abaixo das norte-coreanas, situação que só se inverteu em 1975.

Com a fim da Segunda Guerra, o mundo foi polarizado em dois campos ideológicos, e a República da Coréia encontrava-se nas sobras da Guerra Fria. Em confronto com a República da Coréia do Norte, o presidente Park, após oferecer ensino gratuito a famílias de baixa renda e da zona rural, direcionou sua política educacional de modo a estender a educação compulsória ao ensino médio.

- **Aspectos desfavoráveis ao crescimento das matrículas no ensino superior.** O crescimento das matrículas na educação superior foi de extrema importância, se verificado no contexto de sua relação com as necessidades de mão-de-obra. Alguns temiam, entretanto, que “a política de portas abertas” resultaria em um aumento do desemprego entre graduados, o que poderia resultar em instabilidade política. O controle rígido do governo Park foi um grande obstáculo

à expansão do ensino superior sul-coreano. Somente após a sua morte, por meio da reforma educacional de 30 de julho de 1980, as portas das universidades foram abertas.

- **Institutos de P&D criados pelo governo.** O presidente Park acreditava que o desenvolvimento do setor militar era necessário ao desenvolvimento da nação. No final dos anos 60, o governo iniciou projetos de pesquisas e criou institutos de pesquisa e desenvolvimento, como o Kist (Instituto Coreano de Ciência e Tecnologia), criado em 1964; o KDI (Instituto Coreano de Desenvolvimento) e o Kedi (Instituto Coreano de Desenvolvimento Educacional). Atualmente, existem 43 institutos, os quais exerceram um papel importante nas áreas de pesquisa e desenvolvimento (o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento *German Max Plank* permanece como uma lembrança de seu pioneirismo). Os anos 90 testemunharam o estabelecimento de três outros institutos P&D relacionados à educação, o Kice Instituto Coreano para Avaliação Curricular), o Krivet (Centro de Pesquisa Coreano para Treinamento e Educação Vocacional) e o Keris (Serviço Coreano de Informação e Pesquisa Educacional). O Kice é responsável pelo desenvolvimento curricular do ensino e pela avaliação de desempenho dos estudantes. O Exame Nacional de Desempenho Acadêmico para a entrada nas universidades, equivalente ao SAT nos Estados Unidos, foi elaborado pelo Kice. A participação do Krivet está relacionada ao desenvolvimento de habilidades ocupacionais práticas e de recursos humanos. O Keris desenvolve sistemas de suporte de informação educacional. Cada uma dessas organizações teve um papel importante no crescimento e no desenvolvimento da educação coreana.

**Tabela 16. A educação relacionada aos institutos P&D
(lista de sites na internet)**

Institutos P&D	Sites na Internet
Kist (<i>Korean Institute of Science and Technology</i>)	http://www.kist.re.kr
KDI (<i>Korean Development Institute</i>)	http://www.kdi.re.kr
Kedi (<i>Korean Educational Development Institute</i>)	http://www.kedi.re.kr
Kice (<i>Korean Institute of Curriculum and Evaluation</i>)	http://www.kice.re.kr
Krivet (<i>Korean Research Institute of Vocational Education and Training</i>)	http://www.krivet.re.kr
Keris (<i>Korean Educational Research Information Services</i>)	http://www.keris.or.kr

C) Dinâmica política emergente: novos atores

- **O impacto político das ONGs e das associações de professores.** As ONGs e as associações de professores cresceram em número e passaram a influenciar nas decisões e na implementação de políticas públicas. A KFTA - Federação Coreana das Associações de Professores - foi a primeira a lutar pelos direitos dos educadores; a criação dos sindicatos dos professores é mais recente. A onda de democratização política, que ganhou poder nos anos 80, estimulou um grupo de professores a organizar ilegalmente um sindicato. Em agosto de 1989, 1.500 professores foram despedidos, devido à sua participação nessa suposta organização. Dez anos mais tarde, o sindicato dos professores recebeu aprovação legal e foi legitimado como organização.
- **Um grupo com poder do veto.** O sindicato dos professores tem se oposto, constantemente, às políticas governamentais que visam à melhoria da qualidade educacional. Embora

projetos voltados à melhoria do ensino estejam sendo criados, sua efetivação esbarra na resistência do sindicato dos professores. Para obter aprovação no processo de negociação, o governo tem feito concessões. Aparentemente, o sindicato dos professores achou sua razão de ser como um grupo com poder de veto.

- **O ceticismo da opinião pública em relação à linha de pensamento político do sindicato dos professores.** No início, o sindicato dos professores tinha lemas como: “pela verdadeira educação”, “democratização do ensino” e “inovações direcionadas aos professores”. Na luta por essas causas, os professores mostravam uma postura de oposição ao governo. O sindicato se opôs a medidas como: a avaliação de desempenho dos professores e das escolas, além de se opor à idéia de diferenciação no ensino. Sua oposição, contudo, não era limitada à área educacional; seus programas eram ideologicamente voltados aos ideais norte-coreanos. O sindicato também assumiu uma posição anti-americana em questões como defesa nacional, relação norte-sul e tratados de livre comércio com Estados Unidos. A opinião pública é bastante cética em relação à linha ideológica do sindicato dos professores.

5. Os novos desafios e problemas emergentes

5.1 As novas abordagens à qualidade da educação: encontros incongruentes nos anos 90.

- **Novos desafios para a democracia e para a qualidade da educação.** Os anos 80 trouxeram novos desafios à educação coreana. A voz da democracia educacional ganhou terreno na autonomia da educação local, isto é, longe do poder central, da mesma forma que o clamor pela melhoria na qualidade da educação ganhou forças. Essas ‘vozes’ clamavam por uma nova abordagem radicalmente diferente do desenvolvimento quantitativo.

- **Limites da abordagem da expansão quantitativa.** Os novos desafios mostraram que os elementos da abordagem da expansão quantitativa estavam obsoletos. (1) A abordagem de baixo custo foi substituída pela de alto custo. (2) A expansão das matrículas atingiu seu pico nos ensinos secundário e superior; e a abordagem quantitativa tornou-se inválida e trouxe um novo foco para as questões relacionadas com a relevância da educação e autonomia. (3) O interesse pela educação igualitária foi traduzido em medidas políticas que reduzissem as lacunas sociais, individuais e regionais de acesso ao ensino de qualidade. Classes e regiões socioeconomicamente desfavorecidas passaram a ter prioridade no acesso à educação de qualidade. A relevância do ensino e a questão da autonomia escolar surgiram como pontos importantes. Nesse contexto, a aplicabilidade da Política de Equalização do Ensino Médio (HEP) vem sendo questionada. As aulas particulares parecem provocar um impacto negativo na questão da igualdade. Esses debates estão a exigir uma solução alternativa. (4) Por fim, espera-se que o sistema administrativo, que apoiou a expansão quantitativa da educação, seja compatível às novas necessidades de diversificação dos programas educacionais e da qualidade do ensino.
- **Uma nova abordagem ao ensino de qualidade.** Em confronto com os novos desafios, não é fácil estabelecer um sistema viável que apóie o crescimento qualitativo da educação. Desde os anos 90, diversas abordagens foram empregadas. São elas:
 1. ***Comitê Presidencial para a Reforma Educativa.*** Esse comitê está em operação desde a promulgação da reforma educacional de 30 de julho de 1980, e tem como objetivo discutir os problemas educacionais. Devido à sua ligação direta com o presidente, acreditava-se que esse modelo receberia o apoio presidencial, bem como todos os instrumentos para a efetivação das reformas propostas.

Em 1995, foi adotada uma nova diretriz básica para a reforma educacional - Estrutura para o Novo Sistema Educacional. Ela apresentou um novo modelo de sistema de ensino que levava à criação de uma “*sociedade baseada no conhecimento*”. A estrutura das reformas educacionais é suficiente para fornecer uma imagem do que resta a ser feito para promover o desenvolvimento educacional sob os governos seguintes de Dae Jung, Kim e Moo Hyun, Roh (Seo, 2002). A retórica da reforma educacional parece inalterada. Entretanto, a coerência da reforma e suas estratégias não são claras o suficiente para fazer uma diferença.

2. **Modelo administrativo para qualidade educacional.** Desde os anos 90, vários tipos de modelo de avaliação foram aplicados para analisar os programas educacionais. Universidades, conselhos provinciais de ensino e escolas são avaliadas pela autoridade administrativa, que forma um comitê de avaliação, o qual analisa os dados e processos contra os critérios estabelecidos. Essa prática serve como uma avaliação administrativa e como um modelo de controle. O sistema administrativo deveria ser construído com um mecanismo de avaliação que monitorasse continuamente os resultados e enviasse as informações aos processos iniciais.
3. **Manutenção de um modelo igualitário.** O modelo igualitário considera a uniformidade das oportunidades educacionais como seu principal objetivo político. E também considera o impacto do contexto familiar dos estudantes na competição para ingressar em escolas seletas ou universidades, como o principal obstáculo para a igualdade das oportunidades educacionais. Portanto, a orientação das políticas igualitárias é contra a competição, as diferenças qualitativas entre as escolas e as medidas que favoreçam a procura pelas aulas particulares. A opinião pública ficou bem dividida

em relação a esse assunto, fazendo com que o governo mantivesse uma política pró-igualitária. Nesse contexto, as políticas de equalização das escolas de ensino médio sobreviveram desde a sua efetivação, em 1974.

Os pais coreanos se encontram engajados em um “*jogo de crime*” (LEE, 2003). A educação não ofereceu esperança para o futuro, mas apontou para um doloroso caminho (HAHN, 2003) que deveria ser suportado, quer a sociedade queira ou não. Na formulação de políticas, quaisquer medidas que levem ao retorno da educação privadas devem ser impedidas. E seguindo uma linha oposta a esses pontos de vista, o governo criou um plano para tornar a educação pública mais igualitária, de modo que possa reduzir, progressivamente, os custos da educação privada (KOREA, 2002). A possibilidade de intensificar as aulas particulares tornou-se uma política criteriosa, cujo objetivo era avaliar a relevância e a efetividade de qualquer política educacional.

5.2 Os desafios emergentes

O item anterior mostrou as incongruências entre os novos desafios e suas reações. A educação coreana parece estar enfrentando os novos desafios apresentados pela globalização e tornando-se uma sociedade baseada no conhecimento.

- **Novos desafios do desenvolvimento de recursos humanos.** O século 21 trouxe para a educação coreana uma série de dificuldades, exigindo mudanças em sua abordagem. O ensino coreano precisava preparar seus estudantes para os desafios de uma sociedade baseada no conhecimento (World Bank, 2000). Politicamente, o conflito entre as duas Coreias tem obscurecido a sua identidade nacional. Nesse sentido, a educação cívica recebe uma atenção especial, devido à sua potencial contribuição para por fim a esse conflito. A identidade

política e econômica da República da Coreia tem como premissas estipuladas pela Constituição: a democracia liberal e a economia de mercado. A República da Coreia é um Estado soberano criado a partir de ideais filosóficos que respeitam a dignidade humana, a liberdade individual e a criatividade baseada na competição justa (KIM, 1998). Socialmente, as baixas taxas de natalidade e o grande número de idosos entre a população adicionaram uma nova extensão às políticas de articulação (PARK, 2005). Tudo isso sugere um novo papel para a educação no desenvolvimento de recursos humanos, de modo a melhorar a competitividade global.

- **Melhoria qualitativa da educação coreana.** Esse desafio requer a reflexão sobre quatro pontos:
 1. **Relevância.** Nos primeiros 25 anos, o desenvolvimento educacional tinha como base a expansão quantitativa. A relevância da educação foi ampliada por meio de programas educacionais variados o suficiente para reduzir as diferenças entre os alunos. O ensino de qualidade significava, portanto, “fornecer acesso a uma educação expressiva e apropriada” acompanhada pela criação de programas diversificados, de modo que os estudantes pudessem escolher seus próprios nível e caminho. A qualidade da educação e a melhoria das condições educacionais também requerem atenção (BECK, 1994). Em relação ao tamanho das classes, a educação coreana tem se aproximado ao nível da OCDE. Agora, o que ainda precisa ser feito é melhorar a qualidade do ensino por meio de decisões acertadas, promoção da diversidade e cuidados na implementação.
 2. **Monitoramento dos resultados.** Os resultados da educação podem ser confrontados com os índices de desempenho. O monitoramento dos resultados é uma questão importante.

Como discutido na sessão sobre sistemas de avaliação e desempenho nos “fatores de qualidade” (Capítulo 4), um sistema consistente no monitoramento dos resultados educacionais precisa ser estabelecido (LEE, 2006).

3. ***A procura por um novo sistema de gestão.*** Que tipo de sistema de gestão seria apropriado para a qualidade gerencial? O modelo de controle burocrático utilizado para a expansão quantitativa mostrou-se limitado, em relação ao controle de qualidade. Assim, deu-se atenção a um novo modelo, que dava maior autonomia e responsabilidade às escolas. Ainda nessa linha de pensamento, discute-se a introdução de um modelo de controle de mercado que incorpore as opiniões de pais e estudantes nos programas educacionais (World Bank, 2000).
4. ***Inovações no treinamento e no sistema de recrutamento de professores*** (KOREA, 2006). O treinamento, o sistema de recrutamento e a promoção de professores são outros fatores que contribuíram para a qualidade educacional. Os custos da educação pública cresceram junto com a melhoria contínua das estruturas escolares e com o aumento da remuneração dos professores. Existe ainda a necessidade de se criar um sistema de promoções e normas que possa melhorar a qualidade dos professores. Mas apesar de sofrer oposição, o governo coreano já realizou alguns estudos a fim de implementar este tipo de sistema. O sindicato dos professores, em particular, aparenta ter uma grande influência no processo de adoção de medidas relacionadas ao desenvolvimento de um sistema educacional de qualidade. Durante as audiências públicas, a discussão das propostas de política educacional foi dificultada pela constante ausência de representantes do sindicato.

- **A dependência das aulas particulares de reforço.** Os pais coreanos sentiam-se forçados a pagarem por aulas particulares como se estivessem aprisionados em um tipo de jogo. Entretanto, o ensino privado é considerado o principal fator para o ingresso no ensino superior (LEE, 2004). Acredita-se que o desempenho dos estudantes esteja relacionado à quantidade de aulas particulares que freqüentam. Por essa razão, a situação financeira dos pais teve um impacto profundo nas oportunidades educacionais dos estudantes. No processo de seleção, a maioria das universidades levava em consideração: (1) o desempenho do aluno durante o nível médio, bem como a recomendação da escola, (2) as notas do Exame Nacional (a versão coreana do SAT americano) e (3) redações e entrevistas realizadas pelas próprias universidades. Qualquer esforço para melhorar o sistema de admissão no ensino superior deve levar em consideração a minimização do impacto das aulas particulares associadas à forte competição e deve ser organizado sob dois aspectos: primeiro o modelo de desempenho aleatório baseado nas altas notas no ensino médio, e segundo, a seleção de candidatos com bases em testes, não levando em consideração a influência de aulas particulares. Até então, ainda não foi encontrado um modelo bem-sucedido, que não intensifique o ensino privado ou selecione os candidatos certos, de acordo com os objetivos das universidades.
- **A reestruturação do ensino superior.** Desde os anos 90, a educação superior sul-coreana enfrenta novos desafios. O primeiro refere-se à necessidade de desenvolver profissionais altamente qualificados, ou seja, “adequados a uma sociedade baseada no conhecimento”, e aperfeiçoar as capacidades de pesquisa, com vistas a manter o rápido avanço da ciência e da tecnologia. A busca da indústria por novas tecnologias impõe às universidades outro papel nos centros de desenvolvimento e pesquisa. Os institutos de ensino superior sul-coreanos

competem de uma forma ou de outra nos campos nacional e internacional. Essa competição requer que as universidades desenvolvam recursos humanos de alto nível. Os programas “*Brain Korea 21*” e a Nova Universidade para a Inovação Regional representam um papel inovador nas comunidades regionais e são uma resposta direta à necessidade de apoio governamental à pesquisa tecnológica de ponta. Esses programas foram um convite aos institutos de ensino superior a disputarem, competitivamente, o apoio financeiro para suas propostas de pesquisas. Esses institutos precisam desenvolver mais competitivamente sua capacidade de pesquisa e desenvolvimento em recursos humanos. Para tanto, precisam reorganizar seus programas acadêmicos e de pesquisa, e o governo necessita reestruturar a educação superior (LEE, 2005).

- **As políticas dos sindicatos dos professores e das ONGs.** As associações de professores e as ONGs são entidades que cresceram continuamente e exerceram forte influência no processo de formulação política. Em diversas ocasiões, o governo encontrou-se dividido entre o sindicato dos professores e outras ONGs, inclusive grupos de pais. Geralmente, estes dois grupos encontram-se em conflito em relação às questões-chave da educação. Dentre todos os grupos, o sindicato dos professores tornou-se um grupo poderoso de oposição ao governo. Este, por sua vez, mantém o canal de comunicação aberto, proporcionando um processo de negociação nos acordos com os grevistas. Confrontado por esse forte grupo oposicionista, o governo tem, por diversas vezes, falhado em tirar proveito nas negociações. Desde sua fundação, o sindicato dos professores advoga em favor da chamada “verdadeira educação” (ou educação autêntica), da democratização do ensino e das inovações providas pelos educadores. Sua postura contra o novo Sistema de Informação Educacional explica-se na afirmação de que o sistema possa intervir na privacidade

dos estudantes. Sua oposição, contudo, não era limitada à área educacional; seus programas eram ideologicamente voltados aos ideais norte-coreanos. O sindicato também assumiu uma posição anti-americana em questões como: defesa nacional, relação norte-sul e tratados de livre comércio com Estados Unidos. A opinião pública é bastante cética em relação à linha ideológica do sindicato dos professores.

- **A oposição pública ao sindicato dos professores.** Em reação à postura contrária do sindicato dos professores a todas as inovações propostas pelo governo, surgiram vários grupos de oposição formados por pais de alunos. Existia uma grande apreensão da população em relação a “educação consciente”, que mostra uma inclinação ideológica em favor da República da Coreia do Norte e contra os Estados Unidos. Entre os movimentos em prol da democratização da educação, o sindicato dos professores tentou tirar vantagem de uma brecha na liderança e tomar o controle total no processo de decisão. Suas preocupações não têm sido no sentido de reformar o sistema educacional vigente, mas sim, de criar um que beneficiasse os seus membros. Na última eleição para membros do Conselho Provincial de Educação, a maioria dos candidatos nomeados pelo sindicato dos professores não foi eleita. É preciso desenvolver políticas mais maduras voltadas à educação que possam levar a uma discussão política razoável e a medidas com maior participação e negociação.

6. Conclusão

6.1 Variáveis críticas ao desenvolvimento educacional coreano

1. “Ponto de partida da educação”: universalização do ensino primário e secundário, com uma abordagem de baixo custo e confiança no ensino privado.
2. Prioridade à expansão educacional e então à melhoria das condições de qualidade.
3. Planejamento central e abordagem de controle: essa abordagem se mostra positiva na administração da expansão quantitativa e em oferecer igualdade ao ensino. Entretanto, esse plano centralizado e essa abordagem de controle tornaram-se as principais restrições na busca pelo desenvolvimento qualitativo.
4. Crescimento econômico sustentável e recursos financeiros assegurados por lei forneceram recursos essenciais para a expansão do acesso e para a melhoria das condições de qualidade da educação.

6.2 Lições

1. O papel do governo mudou. No estágio de melhoria da qualidade, as autoridades administrativas centrais devem dar maior poder às escolas e aos governos locais. A autonomia é uma condição necessária para a responsabilidade. O governo deve se focar no planejamento estratégico, ao invés de se focar no controle operacional.
2. A melhoria da qualidade não deve ser vista como uma questão de nível, mas sim como uma questão de natureza. É preciso dar mais atenção às condições que promovam o desenvolvimento da relevância, da diversidade e da efetividade dos programas educacionais.
3. Deve-se dar prioridade à quantidade e então à qualidade, levando-se em conta as limitações de recursos.

4. Igualdade não significa uniformidade. Os resultados da igualdade como oportunidade podem ser substancialmente melhorados com políticas de igualdade e qualidade. Igualdade pode ser combinada à qualidade educacional. Caso defina-se excelência em termos de criar oportunidades e dar apoio para desenvolver talentos e capacidades, a igualdade não entra em conflito com a excelência.

6.3 Observações finais

A República da Coreia atingiu um sucesso notável em termos de expansão quantitativa e melhoria da qualidade de ensino. A educação compulsória foi implantada universalmente; do ensino primário ao secundário, chegando até a educação terciária. E seguiu-se a melhoria qualitativa das escolas. O desenvolvimento educacional contribuiu para o crescimento econômico, assegurando a expansão da matrícula no tempo certo, em resposta à necessidade emergente de mão-de-obra.

O novo milênio trouxe novos desafios à educação coreana, como a melhoria da qualidade e da competitividade no ambiente global. Esses desafios não estão limitados à República da Coreia; eles atraem a atenção internacional. Com base em experiência passadas, os coreanos estão desenhando um novo mapa educacional e formulando novas estratégias para enfrentar os novos desafios.

Os atributos qualitativos da educação precisam de mais relevância, por meio de uma maior diversidade de programas voltados ao ensino, apoiados por melhores condições educacionais e por professores qualificados. Procura-se uma espécie de “ecologia da educação”, que permitirá que estudantes e centros de ensino a definam suas identidades e níveis de crescimento. Essa ecologia da educação possibilitará que a educação sirva como meio de maximizar o potencial individual. O ensino coreano passou de uma estrutura de baixo custo para uma de alto custo. Com a entrada de mais recursos no

processo educacional, sua produtividade passou a ser uma questão de prioridade, com a atenção direcionada a novos sistemas de avaliação e aos resultados do desempenho educacional, em relação a sua relevância e às necessidades dos usuários em potencial.

A educação não é mais responsabilidade apenas das escolas, mas de uma combinação de esforços que envolvem, necessariamente, escolas, universidades, indústrias, comunidades e governos locais. É preciso desenvolver comunidades educacionais, com respeito à autonomia administrativa que foca-se nas iniciativas locais, criatividade e responsabilidades.

Em relação a questões como aulas particulares e possíveis melhorias nos sistemas de admissão das universidades, as experiências passadas parecem indicar que tornou-se um imperativo a cooperação mútua entre universidades e escolas de ensino médio, com vistas a quebrar o ciclo vicioso entre a competitividade dos exames de admissão e a confiança nas aulas particulares. Tal modelo pode ser encontrado no projeto *Eight Years Study* (Jung *et al.*, 2004).

Bibliografia

ADAM, Don; GOTTLIEB, Esther E. **Education and social change in Korea**. New York : Garland Publishing, 1993.

AIKIN, Wilford M. An adventure in American education. **California Journal of Secondary Education**, Burlingame, v. 17, n. 3, p. 138-143, 1942b.

_____. The eight-year study : if we were to do it again. **Progressive Education**, v. 31, n. 1, p. 11-14, 1953.

_____. Introduction to adventure in American education. In: SMITH, Eugene R.; TYLER, Ralph W. **Apraising and recording student progress** : evaluation, records and reports in thirty schools. New York : Harper & Brothers, 1942c. (Adventure in American Education, v. 3).

_____. **The story of the eight year study**. New York : Harper & Brothers, 1942a. (Adventure in American Education, v. 1).

BECK, Lynn G. **Reclaiming educational administration as a caring profession**. New York : Teachers College Press, 1994.

CHA, Dong-Se; KIM, Kwang Seok; PERKINS, Dwight H. **The Korean economy, 1945-1995** : performance and vision for the 21st century. Seoul : Korean Development Institute, 1997.

THE EDUCATIONAL REFORM COMMITTEE. **Shin kyoyuk cheje surip eulwihan kyoyuk kaehyuk bang'an, 1996 = Educational reform for the establishment of new educational system, 1996**. Seoul, 1997.

GUK, Kang Sung *et al.* **Analysis of educational indicators about sixty year educational development of South Korea**. [S.l : s.n.], 2005.

HAHN, Seung Hee. **Pyeong'sang hakseup kwa hakseup sang'taegye** : pyeong'sang kyoyuk-ron eui saroun paradigm = **Life-long learning and learning environment** : a new paradigm of life-long education. Seoul : Hakchi-sa, 2002.

HONG, Hou Jo. *et al.* 2008 **Nyon'do Dahak Iphak Jeon'hyeong eso Kokyo Naesin kwa keu Hwal'yong eui Kaeson Bang'hyang Yeon Ku = High school achievement and its utilization for entrance to the 2008 universities.** [S.l.] : Korea Educational Development Institute, 2004.

IN, Chon Soon; CHIN, Mi Seok. Silup-kye Kyoyuk eui Chin'dan kwa Kwaje = Diagnosis of vocational education and tasks. **Study on Educational Administration**, v. 15, n. 3, p. 345-375, 1997.

JUNG, Tae Soo. **7.30 kyoyuk kaehyuk = The July 30 educational reform.** Seoul : Yechi-kak, 1991.

_____; AHN, Kil Sung; YOON, Chung Il. **Kyoyuk hang'jeong jaejeong-sa = The history of educational administration and financing.** [S.l.] : Korean Society of Educational History, 2000.

KANG, Young Ae. *et al.* **Kokyo pyungjoonhwa jeongchaek eui jeokhapseong yeonku = Study on the relevancy of equalization program for high schools.** [Seoul] : Korea Educational Development Institute, 2006.

KIM, Chang Ho. **Hankuk eui injok dojeon kwa sae'paradigm = Human resource development of South Korea and a new paradigm.** Seoul : Bobmun-sa, 2005.

KIM, Chol Soo. **Honbob hak kaeron = Theory of the constitution.** Seoul : Pakyoung-sa, 1998.

KIM, Hyun Seok. **Hankuk eui Kodeung kyoyuk Kaehyuk Jeongchak = Higher education reform policy in South Korea.** Seoul : Hakchi-sa, 2005.

KIM, Ki Seok *et al.* **Hankuk kyoyuk eui Paekneon : hakje mit inku tong'gyejok byeonchon = 100 years education in South Korea school system and transition of population statistics.** Seoul : SNU Education Research Institute, 1996.

KIM, Jong Chol. **Hankuk Kyoyuk jeongchak yeonku = Study of educational policy in South Korea.** Seoul : Education Science Publishing, 1989.

KIM, Sin il.; PARK, Bugwon. **Hakseup sahoe eui Kyoyuk hak = Pedagogy of learning society.** Seoul : Hakchi-sa, 2005.

KANG, Sung Guk. *et al.* **Hankuk Kyoyuk yuksipnyon seong jang eh daehan kKyoyuk chipyo boonseok = Analysis of educational indices about the sixty year educational development of South Korea.** Seoul : Korea Educational Development Institute, 2005.

KIM, Young Hwa. **Hankuk Kyung'je Paljeon kwa Kyoyuk Yokhal = Economic Development of South Korea and Educational Role,** Seoul, v. 16, n. 1, 1997.

KWAK, Young Woo. **Hankuk esoi kyungje seong'jang kwa kyoyuk paljeon kwaeui kwankye eh kwanhan yeonku = Study on relationship between economic and educational development.** Seoul : Educational Financing Research Institute, 1998. v. 7, n. 2.

KOREA. Committee on Study of Educational Financing. **Kyoyuk Jaejeong Baekso.** [S.l.], 1999. White paper on educational financing.

KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE. **The Korean economy 1945-1995 : performance and vision for the 21st century.** Seoul, 1997.

KOREA EDUCATION PUBLISHING COMMITTEE. **Hankuk Kyoyuk Sip'neon-sa = The ten year history of Korean education.** Seoul : Tong'mun-sa, 1960.

KOREA FEDERATION OF TEACHER ASSOCIATIONS. **Kyowon chowoo paekseo = White paper on treatment of teachers.** Seoul, 1986.

KOREA. Ministry of Education and Human Resource Development. **Daehak iphak jeon'hyung eul wihan kibon kyehoek = Basic directions for university entrance system.** Seoul, 2006.

_____. **Edu Expo 2005, Kintex.** Presentation to International Conference on 60 years of Korean Education: Achievements and Challenge, 2005.

_____. **Hankuk Koyuk osipenon = Fifty years of Korean education.** Seoul, 1998.

_____. **Hankuk Kyoyuk kaehyuk eui heurum kwa hyanghoo paljeon banghyang = The flow of educational reforms in South Korea and future development directions.** Seoul, 2000.

_____. **Kuka injokjabonkaebal kibongyehik : saram, chisik and doyak = Basic plan for national human resource development : people, knowledge and leap.** Seoul, 2001.

_____. **Kukmin eui jeong'bu kyoyuk injok chabaekseo = White paper on human resource development of the people's government.** Seoul, 2003.

_____. Policy Committee. **Kyoyuk kaehyuk chujin pyung ka yeon ku = Evaluation of educational reforms.** Seoul, 2002.

KOREA. Presidential Advisory Committee in Policy Planning. **Chamyo Jeong'bu E-nyon Pyung'ka wa Sam-nyon Jeon-mang Symposium : Minju'jok Paljeon Model kwa Seonjin Hakuk eui Chinro = Symposium on Evaluation of Two Year New Government and Three Year Prospect : Democratic Development Model and Path of Advanced Kore.** Seoul, 2005.

KOREA SOCIETY OF EDUCATION. **Hankuk kyoyuk 30 neon-sa = The 30 year history of Korean education.** Seoul: Education Publishing, 1984.

KOREA SOCIETY OF EDUCATIONAL ADMINISTRATION AND FINANCING. **Kyoyuk jaejeong kyung'je-hak paekwa sajeon = The encyclopedia of educational administration and financing.** Seoul : Howdongseol, 2001.

KOREA'S wage system : a practical guide. Seoul : KOILAF (Korea International Labour Foundation), 1999.

LEE, Chong Jae. **Kodeung hakyoo cheje wa unyoung kaeson eh kwanhan yeonku = The system of operating high schools and ways to improve it.** [S.l. : s.n.], 1990.

_____. **Sakyoyuk munje eh daehan daechak** : kong'kyoyuk kanghwa reul jungsim euro = **Measures against private education** : ways to improve public education. [S.l. : s.n.], 2004. (KEDI Position Paper, n. 1).

_____. **University restructuring in Korea**. May 2005. PPT Presentation to Unesco Scientific Committee.

_____. **The development of education in Korea** : past achievement and current status. [S.l. : s.n.], 2006.

_____. **Chisik kiban sahoe eui hakup seongchwi wa hakyo hyuksin** = **Achievement in the knowledge-based society and school innovation**. 2006. PPT Presentation to Educational Forum by Seoul National University College of Education.

LEE, Ju Ho *et al.* **Kyowon bosu eui kyung'je bunsok kwa jeong'chak kaehyuk** = **Economic analysis of teacher remuneration and policy reform**. [S.l.] : Bibong Publishing, 2000.

LOW, Audrey *et al.* **Education for growth**: the premium on education and work experience in Singapore. [S.l.] : The Monetary Authority of Singapore, 2004.

MCGAW, Barry. **OECD perspectives on Korean educational achievement**. Work presentation to International Conference on 60 Years of Korean Education: Achievements and Challenges in Kintex, Korea, Jun 13-14, 2005.

NATIONAL ECONOMY ADVISORY COMMITTEE (Korea). **Hankukhyung kyung'je paljeon model eui byonchon kwa saroun mosaek** = **Transition of Korean economic development model and new directions**. Seoul, 2006.

_____. **Education at a glance** : OECD indicators. Paris, 2004.

OH, Chon Seok. **Hankuk kyoyuk-sa** = **The history of Korean education**. Seoul : Hyundai Educational Publishing, 1964.

OH, Won Cheol. **Park Chung Hee neun ottoke kyung'je kangkuk eul mandeul otna?** = **How did Park Chung Hee make an economic power?** Seoul : Dong Seo Munhwa-sa, 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The well-being of nations** : the role of human and social capital. Paris, 2001.

PAEK, Il-woo. **Kyoyuk kyung'je** ADAM, Don; GOTTLIEB, Esther E. **Education and social change in Korea**. New York : Garland Publishing, 1993.

PARK, Bugwon. **Kyoyuk eui juche roseo kuka** : sijang geurigo simin'danche = **The state** : market and civic groups as agents for educational reforms. Seoul : Korea Educational Research Institute, 1998.

PARK, Jong Ryol. *et al.* **Koryong hwa sahoe eui kyoyuk cheje jeon'mang kwa kwaje** = **Educational system in the society of aged people and tasks**. Seoul : Korea Educational Development Institute, 2005.

THE PRESIDENTIAL COMMITTEE FOR EDUCATIONAL REFORM. **Sipdae kyoyuk kaehyuk** = **Ten major educational reforms**. Seoul, 1987. Final Report 1.

SETH, Michael J. **Education fever** : society, politics and the pursuit of schooling in South Korea. Honolulu : University of Hawaii Press and Centre for Korean Studies, 2002.

SONG, Byung-Nak. **The rise of the Korean economy**. 3rd. ed. [S.l.] : Oxford University Press, 2003.

WOO, Chon Shik. **Yangkeukhwa, munje inka?** = **Class polarization, is it a problem?** Presentation to The 262nd Forum on Policy and Wisdom held on March 27, 2006.

THE WORLD BANK. **Expanding opportunities and building competencies for young people** : a new agenda for secondary education. Washington, DC, 2005.

_____. **Korea** : transition to a knowledge-based economy. [S.l.], 2000. (Report n.20346-KO).

_____. **Republic of Korea** : four decades of equitable growth. Washington, DC, 2004. (Report n.30781).

YOON, Chung Il. **Kyoyuk jajeong eui iron kwa silje = Theory and practice of educational financing**. Seoul : Seyoung-sa, 2000.



Reforma educativa na Irlanda

Áine Hyland¹

“A qualidade da educação é o patrimônio mais valioso para as gerações presentes e futuras. Alcançá-la requer um grande esforço de todos, incluindo governantes, professores, pais e próprios estudantes. A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) está contribuindo para este objetivo por meio do Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), que monitora resultados educacionais a partir de um quadro de referência comum, permitindo, assim, comparações válidas entre países.”

(Angel Gurria, Secretário Geral da OCDE, 2006)

Resumo: Este ensaio propõe analisar o desenvolvimento da educação básica irlandesa nas últimas décadas e identificar alguns dos fatores que contribuíram para o sucesso atual do sistema de ensino irlandês, assim como, identificar as deficiências deste sistema e comentar práticas e políticas adotadas para sanar tais deficiências. O sistema será analisado a partir de uma perspectiva internacional, utilizando dados das mais recentes comparações da OCDE, feitas no Panorama da Educação. Dados relacionados ao progresso dos estudantes, principalmente nas áreas de leitura e matemática, foram retirados do estudo da OCDE (Pisa 2003).

¹ Áine Hyland é vice-presidente do Conselho de Pesquisas para Ciências Sociais e Humanas da Irlanda e professora da Universidade de Cork, Irlanda.

1. Características gerais da Irlanda

A Irlanda é uma ilha localizada no Oceano Atlântico Norte, a oeste da costa europeia, e ocupa uma área de 70.000 km². Tornou-se independente em 1921, faz parte da OCDE desde a sua inauguração, em 1960, e foi integrada a União Europeia (UE) em 1972. Tem uma população de 4.235.000 habitantes e deixou de ser um dos países mais pobres da UE na década de 70, para tornar-se um dos mais ricos. Seu êxito econômico deve-se, em parte, à sua adesão precoce à União Europeia; entretanto, reconhece-se também que a educação atuou como fator-chave para esse sucesso. A prosperidade irlandesa atual deve-se, em grande parte, ao que ficou conhecido como “economia do conhecimento”, que é o produto de uma força de trabalho bem instruída.

Todos os indicadores econômicos apontam a Irlanda como uma das economias mais bem sucedidas da Europa. O crescimento anual do seu PIB foi superior a 4% nos últimos anos e acima de 5% em 2006. Suas finanças públicas apresentam-se estáveis, com uma projeção governamental de superávit de 1% do PIB. Espera-se uma média de crescimento do PIB de 5% para os próximos anos, quase o dobro da média apresentada pelos países membros da OCDE. A Irlanda possui o nível de desemprego mais baixo da UE (4,4%), o segundo salário mínimo mais alto e é o país que mais investe em infra-estrutura. Seu nível de emprego continua em alta, sendo que em meados de 2006 ultrapassou dois milhões, o mais alto de sua história. Sua força de trabalho se expandiu nos últimos anos a uma taxa anual de 4,7%, refletindo a maior participação de mulheres e a contínua imigração. Os imigrantes representam entre 8 e 10% da força de trabalho.

Em 2006, a população na Irlanda era de 4.235.000 – a maior registrada desde 1861. Isso representa um aumento de 8% desde o último censo em 2001. O número anual de nascimentos subiu de 48.000, em 1994, para 62.000, em 2004, e estima-se um aumento para 70.000 em 2010. A imigração é um dos fatores primordiais para o aumento da população. Em média, existem 46.000 imigrantes a mais do que emigrantes todos os anos e o saldo anual de nascimentos *versus* mortes é de 33.000. Outrora,

a Irlanda possuía uma sociedade basicamente homogênea. Atualmente, entretanto, como resultado da recente imigração, estima-se que entre 5 e 10% dos alunos do ensino fundamental nasceram fora da Irlanda. Em algumas escolas, a percentual de alunos imigrantes pode atingir 50%.

Na Irlanda, a educação é compulsória entre os 6 e os 16 anos de idade, mas crianças podem ser matriculadas a partir dos 4 anos. A educação pré-primária é oferecida aos alunos de 4 a 6 anos, a primária aos alunos de 6 a 12 anos e a secundária, que é constituída por dois ciclos, júnior e sênior, aos alunos de 12 a 15 anos e 15 a 18 anos, respectivamente. No primeiro ciclo da educação secundária, o currículo é o mesmo para todas as instituições de ensino², isto é, os alunos não podem escolher matérias de acordo com preferências acadêmicas ou vocacionais. Não existe qualquer tipo de exame ou teste para medir o nível das escolas primárias. Todos os estudantes precisam prestar o exame denominado *Junior Certificate*, aos 15 anos, e o *Leaving Certificate*, aos 18 anos de idade³. Já no segundo ciclo da educação secundária, os estudantes podem cursar matérias diferentes, em níveis regular ou avançado, e selecionar seis ou sete matérias ao prestarem o *Leaving Certificate*. Números atuais da OCDE indicam que a Irlanda possui uma das melhores taxas de aprovação para o *Leaving Certificate* – cerca de 85% dos estudantes prestam o *Leaving Certificate* e mais de 85% deste percentual continuam seus estudos com algum tipo de treinamento ou ingressam no ensino superior. Hoje, apenas 3,2% dos alunos abandonam a escola antes de completarem 15 anos.

Isso significou um grande progresso desde 1965, quando uma ampla pesquisa sobre a educação irlandesa, intitulada *Investment in Education* (Investimento na Educação) e realizada sob o patrocínio da OCDE, destacou as deficiências do sistema educacional irlandês. Esta pesquisa foi realizada em um contexto de pobreza nacional, no qual a

2 Tradicionalmente, estas escolas têm sido categorizadas em secundárias acadêmicas (a maioria administrada pela Igreja) e vocacionais; e embora os estabelecimentos de ensino permaneceram privados no que toca à sua propriedade, todas oferecem o mesmo currículo.

3 Todos alunos recebem o mesmo certificado, o *Leaving Certificate*, mas cerca de 7% dos alunos faz uma combinação de matérias práticas e aplicadas, voltadas ao mercado de trabalho, que não servem como base de acesso às universidades. Estes alunos recebem um *Leaving Certificate* denominado *Applied Leaving Certificate*.

emigração era freqüente e as taxas de desemprego, altas. Um plano de desenvolvimento econômico foi adotado pelo governo, o qual identificou que investimentos em educação seriam uma das soluções para problemas como pobreza e desemprego. Nos anos 60, a OCDE realizou uma série de estudos econômicos nacionais - *Mediterranean Regional Projects (MRPs)* e *Education Investment and Planning Programs* - e foi acordado que a Irlanda seria incluída nestes.

O relatório *Investimento na Educação* chamou a atenção do governo irlandês para a educação. Ele identificou deficiências e inadequações do sistema, como os altos níveis de evasão escolar, especialmente entre estudantes de baixa renda, meninas da zona urbana e meninos da zona rural. A quantidade de alunos por sala de aula nas escolas primárias era bastante alta - quase 50% dos estudantes do ensino primário freqüentavam salas com mais de 40 alunos e mais de 20% freqüentavam salas com mais de 50 alunos. As médias dos estudantes no exame *Primary Certificate* (um exame que foi então transferido para o final do sexto ano do ensino secundário) eram insatisfatórias, com mais de 25% dos estudantes sendo reprovados ou saindo da escola antes de realizá-lo. Mais de 55% dos alunos não concluíam o ciclo júnior do nível secundário de educação - nível de escolaridade mínimo exigido pelas recém instaladas indústrias internacionais - e apenas 20% completavam o ciclo sênior. Esses altos níveis de evasão escolar eram devidos aos custos e taxas que as famílias tinham de pagar pelo segundo ciclo secundário - este não era oferecido gratuitamente pelas instituições de ensino. Mas o baixo desempenho dos alunos na educação primária também era um problema - aqueles que haviam sido reprovados no *Primary Certificate* não estavam em posição de participar com sucesso dos ciclos de educação posteriores. O currículo da educação secundária tinha uma orientação eminentemente acadêmica, mas com muita ênfase em literatura e nos clássicos, e pouca em ciências e matemática, matérias estas que formariam a base de muitas das novas indústrias. Escolas vocacionais, criadas na década de 30 para oferecer educação vocacional, forneciam um currículo limitado e eram vistas como escolas para alunos menos capacitados. Existia pouco ou nenhum acesso à educação tecnológica

avançada. Apenas 5% da população podia se beneficiar com o ensino acadêmico, que era amplamente voltado à literatura e aos clássicos, e disponível somente àquelas famílias que podiam pagar mensalidades e não precisavam que se seus filhos trabalhassem.

A partir da publicação do relatório *Investimento na Educação*, em 1965, o governo irlandês foi estimulado a realizar grandes reformas em seu sistema educacional para solucionar as deficiências e as inadequações identificadas. O currículo do ensino primário foi radicalmente revisado. Um novo currículo centrado na criança foi introduzido, no qual o aluno passaria a ser um agente ativo do seu aprendizado, ao invés de um “recipiente” passivo no qual o conhecimento era imposto. O *Primary Certificate* foi abolido e um boletim individual que registrava o desenvolvimento e progresso dos estudantes foi adotado. O número de alunos por sala de aula foi reduzido⁴ e a abordagem pedagógica no ensino primário mudou, de uma aula direcionada totalmente pelo professor para uma abordagem que incitava a descoberta pelos alunos. O professor seria um facilitador e as crianças deveriam participar ativamente na descoberta do conhecimento, tendo, assim, um papel mais ativo em sua educação. O currículo anterior foi substituído por diretrizes educacionais que incluíam uma extensa lista de matérias escolares para o nível primário (línguas inglesa e irlandesa, matemática, estudos sociais e voltados ao meio ambiente, música, artes e educação física), além de fornecer escolhas e flexibilidade a professores e estudantes. O programa de ensino religioso continuou a ser ministrado de acordo com o caráter religioso da instituição educacional. Um novo programa de formação de professores foi introduzido para capacitá-los. Embora os professores primários fossem relativamente bem pagos, a sua formação, até então, consistia em um programa de residência, com duração de dois anos, sem validação acadêmica. O magistério atraía candidatos de famílias mais ricas, contudo, a partir dos anos 70, a formação dos professores primários passou a ter três ou quatro anos

4 Atualmente, não existem salas de aula com mais de 40 estudantes, sendo que há 40 anos, mais de 50% dos alunos estudavam em salas superlotadas.

de duração, integrando cursos de nível superior (matérias específicas e habilidades pedagógicas) que levavam a uma grau de bacharel em educação.

Um grande programa de reforma das instalações físicas foi instaurado, a fim de assegurar que estudantes das escolas primárias tivessem acesso a escolas confortáveis e bem equipadas. Escolas de pequeno porte (com um ou dois professores) foram fechadas ou unidas (a maioria desses estabelecimentos não tinham eletricidade ou água encanada) e transporte escolar foi introduzido para estudantes de comunidades rurais que viviam a mais de 5 km da escola mais próxima. O ensino tornou-se obrigatório até os 15 anos de idade e todos os alunos passaram a ter vaga no segundo ciclo sênior. As mensalidades para esse nível foram abolidas e o aumento imediato no número de estudantes levou a investimentos em novos professores e infra-estrutura. Programas de bolsas de estudos para alunos de baixa renda foram criados (em meados dos anos 90, as mensalidades nas universidades foram abolidas e hoje a educação superior é gratuita para todos aqueles qualificados). Uma rede de faculdades técnicas (hoje chamada de Institutos de Tecnologia – *Institutes of Technology*) foi criada em todo o país como o intuito de fornecer educação tecnológica de alta qualidade e visando atender a demanda de mão-de-obra qualificada pelas novas indústrias estrangeiras.

Durante os anos 70 e início dos anos 80, houve um aumento significativo no número de alunos nos níveis primário e secundário de educação, levando à ampliação de infra-estrutura e de professores para atender à crescente demanda. Em meados dos anos 80, a ênfase foi alterada de quantidade para qualidade – medidas foram tomadas para garantir que o currículo, particularmente das escolas secundárias, estivesse apropriado às diferentes necessidades dos estudantes e empregadores. Como conseqüência de debates e consultas nacionais sobre estrutura curricular, decidiu-se adotar um currículo indiferenciado, isto é, os alunos não poderiam escolher matérias de acordo com preferências acadêmicas ou vocacionais. Foi abolida a prática de direcionar estudantes secundaristas para cursos acadêmicos ou

profissionalizantes, a partir do desempenho acadêmico anterior, principalmente no ciclo secundário júnior (12 a 15 anos de idade). Uma série de medidas foi tomada para assegurar educação de alta qualidade em todos os níveis e para que todos, independentemente de sua origem socioeconômica, tivessem acesso à educação. Essas medidas incluíam também a qualificação de professores para auxiliarem alunos com dificuldades de aprendizagem e/ou problemas nas áreas de leitura e matemática. Essa grande reforma curricular, introduzida nos níveis primário e secundário, foi realizada em parceria com donos de escolas, especialistas em currículos escolares, professores, pais e administradores. No final dos anos 90, o currículo do ensino primário foi mais uma vez revisado, mas não sofreu mudanças radicais. Esse novo currículo deu destaque às áreas de leitura e matemática, encorajou o uso de computadores por alunos e professores, forneceu diretrizes claras aos professores sobre o que deveria ser esperado nos diferentes ciclos escolares e definiu normas para a avaliação dos alunos durante e ao final dos ciclos escolares.

Hoje existem 450.000 estudantes e 26.280 professores em 3.150 escolas primárias, e 320.000 alunos e mais de 20.000 professores em escolas secundárias. A participação da população com idades entre 6 e 16 anos nas escolas primárias e secundárias é de praticamente 100%. Quase 85% dos alunos concluem o nível sênior de educação (um dos maiores índices entre membros da OCDE⁵) e 85% desses continuam seus estudos com algum tipo de treinamento ou ingressam no ensino superior. Os níveis secundário e superior de educação gozam de prestígio internacional e estudantes irlandeses que se destacam são aceitos em universidades do mundo inteiro em cursos de graduação e pós-graduação. No último estudo realizado pela OCDE, a partir do Pisa, a Irlanda ficou em segundo

5 A porcentagem de alunos que completam o ciclo sênior do ensino secundário na Irlanda é de 90%, de acordo com o Panorama da Educação realizado pela OCDE. Entretanto, esse número inclui jovens em cursos profissionalizantes, vocacionais e de treinamento que geralmente não são considerados como educação sênior. Todavia, essa porcentagem de 90% é considerada pela OCDE como um número relevante para a Irlanda, levado-se em conta propósitos comparativos internacionais.

lugar entre os países da União Europeia em termos de leitura, com apenas 11% dos jovens de 15 anos classificados abaixo da média, em comparação a outros países participantes⁶, que tiveram uma média de 19,8%.

Conquanto esses números representem um estímulo e um tributo a tudo que foi conquistado na última geração, reconhece-se também que ainda há muito por fazer. Ainda existem disparidades significantes de oportunidades educacionais e níveis de aprendizado entre as classes mais altas e baixas. O desempenho em matemática e leitura é baixo entre os estudantes mais pobres. De acordo com uma pesquisa da *Inspectorate* realizada em 2005 com base numa amostra de escolas em áreas pobres, quase metade dos alunos tiveram desempenho ruim em leitura e quase dois terços obtiveram resultados insatisfatórios em matemática. O ingresso ao ensino de terceiro grau é muito menor entre os jovens de famílias mais pobres, se comparado aos jovens de famílias mais ricas. Por exemplo, um jovem cujos pais tenham curso superior (sejam médicos, advogados ou engenheiros etc.) tem quatro vezes mais chances de frequentar universidades ou outras instituições de nível superior do que aquele cujos pais não tenham instrução ou estejam desempregados.

Existem também disparidades entre homens e mulheres no que diz respeito ao envolvimento e ao avanço acadêmico em todos os níveis do sistema de educação: as mulheres vêm obtendo resultados melhores que os homens tanto no *Junior* quanto no *Leaving Certificates*. Quase dois terços dos estudantes que abandonam o ensino secundário antes de prestarem o *Leaving Certificate* são meninos; e a repetência também é um problema comum aos alunos do sexo masculino não apenas no nível secundário, mas também no nível superior, no qual a maioria dos alunos que abandonam o curso também é do sexo masculino. O número de mulheres é superior ao de homens em universidades e faculdades, tipos de curso de graduação e em todos os níveis de

6 Os níveis de leitura melhoraram na Irlanda nos últimos anos apesar do fato de que, diferentemente dos Estados Unidos e Reino Unido (onde se enfatiza a aplicação sistemática de exames aos alunos e a publicação dos resultados obtidos), o país não adotou um sistema de exames nacionais para avaliação dos estudantes. Contudo, a maioria dos professores utiliza testes padronizados para comparar o aprendizado de seus alunos com as médias nacionais, mas essa informação é confidencial às escolas e não é disponível para comparações.

qualificação, desde os certificados e diplomas até os mestrados. Apenas em nível de doutorado (PhD), o número de homens e mulheres é praticamente o mesmo.

Outros desafios educacionais que ainda precisam ser enfrentados na Irlanda situam-se nas áreas de matemática e compreensão científica. Em matemática, o nível dos estudantes irlandeses está dentro da média da OCDE; já em leitura científica, o nível está abaixo da média. A qualidade do ensino pré-escolar, bem como o número de estudantes com doutorado na Irlanda, é inferior às médias de outros países membros da OCDE. A quantidade de alunos por computador no país, no nível secundário, também é baixa quando comparada a outros membros da OCDE.

A questão dos alunos excepcionais ou portadores de necessidades especiais também é um ponto de controvérsia nas instituições de ensino irlandesas. Mais de 9.000 estudantes com necessidades especiais estão matriculados em escolas primárias, sendo que alguns deles estão em escolas ou turmas especiais, mas a maioria frequenta escolas comuns. A integração desses estudantes é um novo desafio às escolas irlandesas e tem levado a um aumento no número de professores e assistentes habilitados para o ensino especial.

Apesar do sucesso de seu sistema educacional, os gastos públicos em educação na Irlanda não são muito altos, em porcentagem, quando comparados ao total das despesas públicas. O país gasta 13% de seu orçamento em educação – valor este que está na média dos países da OCDE. Na Nova Zelândia, gasta-se mais de 20% e na Alemanha, Itália e Grécia são gastos menos de 10%. Na verdade, na Irlanda, despesas em educação no PIB são baixas em relação aos padrões da OCDE. O país investe menos de 4,5% do seu PIB em educação, enquanto a média da OCDE é de 6%. Já países como Groenlândia, Estados Unidos e Dinamarca investem mais de 7%.

Similarmente, os gastos por estudante também são baixos na Irlanda, menos de 6.000 dólares por aluno, quando comparados aos padrões da OCDE. Nos Estados Unidos se gasta, em média, \$ 11.000 por aluno, e no México e na Eslováquia, apenas \$ 2.000. O tamanho das salas de

aula irlandesas também é pequeno quando comparado a outros países membros da OCDE. Nas escolas primárias, entretanto, as salas estão entre as maiores médias da OCDE, com exceção das salas para alunos primários juniores em áreas mais pobres, onde o capital governamental é disponível para construção de salas menores.

2. Fatores que contribuíram para o sucesso do sistema educacional irlandês

Nesta seção, serão analisadas importantes questões e apresentados fatores que contribuíram para o sucesso do sistema educacional irlandês nas últimas décadas, como:

- Sistema de política e gestão da educação (que inclui a participação dos pais dos alunos);
- Liderança escolar exercida pelo diretor;
- Professores: boa formação e boa remuneração;
- Formação de professores de alta qualidade, nos níveis inicial, estágio probatório e formação continuada;
- Serviços de apoio a diretores e professores;
- Currículo moderno e flexível, associado à avaliação dos alunos;
- Plano de desenvolvimento escolar com metas e monitoramento;
- Avaliação escolar global.

2.1 Sistema de política e gestão da educação

Por razões históricas, todas as escolas primárias irlandesas pertencem à iniciativa privada, mas são financiadas pelo governo. Mais de 98% da população freqüenta escolas gratuitas, e o sistema educacional primário não é elitista ou seletivo. A maioria das escolas, acima de 98%, pertence à Igreja, principalmente à Igreja Católica. Cada instituição de ensino tem seu próprio conselho administrativo, formado por

representantes dos proprietários (bispos em sua maioria), pais e professores. Cada escola contrata seus próprios professores, embora os salários sejam pagos pelo Estado. A participação dos pais é encorajada, e a captação voluntária de fundos, uma tradição no país, aumenta o orçamento repassado pelo governo. Existe uma grande parceria entre o Estado, a comunidade local, os professores e os pais. Estes dois últimos e os empregados são representados por corporações nacionais que discutem questões relacionadas às políticas educacionais e ao currículo.

Entretanto, pais de alunos das regiões mais abastadas conseguem arrecadar mais fundos adicionais do que aqueles de regiões mais pobres. Em decorrência, as escolas em áreas das classes média e alta são geralmente mais bem equipadas e estruturadas do que aquelas em áreas mais pobres. Esse quadro pode influenciar a educação de alunos em áreas menos favoráveis economicamente. Para contrabalançar essa situação, o governo investe mais recursos e cria projetos e programas para as escolas mais pobres. Alguns desses projetos e programas incluem o *Home School Community Liaison*⁷, o *School Completion Program*, além dos *Deis Program*, por meio dos quais escolas em regiões menos favorecidas economicamente recebem recursos governamentais adicionais, equipamentos e auxílio financeiro, e mais professores.

No nível secundário, existem quatro diferentes tipos de escola – secundárias, vocacionais, comunitárias e inclusivas. A propriedade e gestão destas diferem por motivos históricos, mas como mostrado anteriormente, todas oferecem o mesmo currículo e seus estudantes prestam os mesmos exames. Fora das grandes cidades, o nível secundário é, em geral, não seletivo. Nos grandes centros urbanos, onde existem várias escolas secundárias, alguma seleção ainda persiste, embora a triagem dos estudantes por meio de suas notas

⁷ *Home School Community Liaison* foi um programa estabelecido na Irlanda em 1990, cujo objetivo era promover uma cooperação entre os pais, a escola e as agências comunitárias, visando os interesses educacionais das crianças.

não seja permitida e as escolas devem aceitar todos os estudantes de acordo com a sua diversidade cultural (de acordo com a religião da escola e dos alunos).

2.2 Liderança escolar exercida pelo diretor

Reconhece-se, internacionalmente, que a qualidade da liderança escolar, principalmente aquela exercida pelo diretor, é crucial para o sucesso de uma instituição de ensino. Na Irlanda, todos os diretores são selecionados dentre os professores e precisam ter, no mínimo, cinco anos em sala de aula antes de se candidatarem ao cargo. Os diretores recebem gratificações extras em relação ao salário dos professores – quanto maior a escola, maior a gratificação. Um serviço de apoio e desenvolvimento de liderança (*Leadership Development Support*) foi recentemente instalado, com vistas a fornecer treinamento e apoio constante a diretores e professores em cargos administrativos, bem como para aqueles que anseiam liderar uma escola.

Diretores de escolas primárias e secundárias são flexíveis em relação ao currículo, à escolha de professores e, de forma mais limitada, à escolha dos alunos. Visto que não existe um sistema de supervisão local e governamental, as instituições de ensino irlandesas têm grande autonomia em comparação as de outros países. O Estado pode fornecer incentivos e influenciar o currículo das escolas primárias e secundárias por meio de inspeções e, também nestas últimas, pelo sistema de exames. No entanto, como a maioria das escolas pertence à iniciativa privadas, geralmente elas são mais autônomas do que as dos outros países membros da OCDE, e o poder do Estado, nelas, é mais limitado.

2.3 Professores: bem formados e bem remunerados

Desde os anos 70, a profissão de professor passou a exigir nível superior na Irlanda. Todos os professores primários e secundários são graduados e precisam completar pelo menos

três anos de faculdade antes de se qualificarem como professores. A qualidade da educação dos professores é alta em todos os estágios de sua formação. Um membro da Inspetoria Estadual (*State Inspectorate*) examina e certifica todos os professores primários durante o seu primeiro ano em sala de aula.

Aspirantes a professores primários geralmente ingressam nas Cursos Superiores de Formação de Professores (*Teaching Education Colleges*) aos 18 anos de idade – estas faculdades estão sob o controle das Igrejas, mas seus cursos acadêmicos são validados por universidades. A profissão de professor primário é altamente respeitada e o ingresso no curso superior de formação é bastante competitivo. Aqueles que conseguem ingressar em tais instituições são, geralmente, os estudantes que ficam entre os 20% com as melhores notas no *Leaving Certificate*. Como em outros países, a profissão de professor atrai cada vez mais mulheres; na Irlanda, cerca de 90% dos professores recém formados são do sexo feminino. Os aspirantes a professor cursam três anos de faculdade (algumas instituições requerem quatro anos de estudo). Ao final do curso, os estudantes recebem um título de bacharel em educação, que combina matérias acadêmicas com cursos de educação e pedagogia.

Professores de curso secundário completam um curso de três ou quatro anos em uma matéria ou em matérias específicas (exemplo: línguas, artes, finanças, ciências etc) antes de cursarem um ano de especialização em ensino. O ingresso em faculdades que formam professores secundaristas é tão difícil quanto para a de professores primários. A maioria dos professores do nível secundário chegam à profissão com níveis de Ph.D, isto é, eles estão entre os 35% melhores. Apesar do número de professores do sexo feminino ser bastante elevado, a diferença não é tão acentuada como no caso dos professores primários. Cerca de 25% dos professores de curso secundário recém-formados são do sexo masculino.

A escala de salário é a mesma para todos os professores primários e secundários, não importando se ensinam crianças de 4 anos ou adolescentes de 18. Gratificações são pagas para aqueles que possuem qualificações adicionais e exercem cargos extras. Levando em consideração o seu poder de compra, os professores irlandeses, em meio de carreira, recebem salários acima da média da OCDE, com ganhos comparáveis a de professores americanos, japoneses, australianos e ingleses. Na Irlanda, os salários dos professores estão acima do PIB *per capita*.

Os professores são incentivados a continuarem seu desenvolvimento profissional para assim garantir que estejam sempre atualizados e em contato com as novas tendências educacionais. Cursos de reciclagem internos são disponíveis a professores em todo o país. Estes cursos podem ser de curta duração (de dois a três dias) e financiados pelo Estado. Esses cursos geralmente são oferecidos quando há alguma mudança curricular ou qualquer outro tipo de inovação. Os cursos de verão são oferecidos por centros de ensino locais (com duração de 5 dias) ou de certificação - esses são ministrados por universidades ou faculdades, podem oferecer aulas pela internet e geralmente levam ao título de mestrado. Os cursos de certificação exigem, comumente, mais dedicação. Os alunos têm de cinco a seis horas de aula por semana durante o ano acadêmico (estas aulas são geralmente ministradas a noite e/ou aos sábados). Alguns desses cursos são oferecidos à distância, facilitando assim, o acesso dos professores. Nos últimos anos, algumas universidades passaram a oferecer cursos de doutorado para professores e outros profissionais da área de educação.

Estima-se que cerca de 50% dos professores primários freqüentam algum tipo de curso de qualificação todos os anos. Embora sempre tenha havido a participação de professores em cursos de verão, o número de profissionais participando destes e de outros

cursos de qualificação, especialmente aqueles oferecidos por universidades e que levam ao diploma de mestrado, vêm crescendo nos últimos anos.

Um grande número de serviços de apoio (*Support Services*) é oferecido às escolas. Estes incluem serviços relacionados a:

- Administração escolar;
- Ciência da informação e currículo;
- Planejamento escolar;
- Uso de tecnologia;
- Relação da escola com a comunidade etc.

2.4 Currículo moderno e flexível centrado na criança

Como mencionado anteriormente, um novo currículo centrado na criança foi elaborado para as escolas primárias em 1971, em substituição ao currículo de matérias preestabelecidas. O currículo de 1971 foi revisado em 1999 e recebeu diretrizes mais detalhadas. O currículo de 1999 incentiva o aprendizado por meio da ação e da descoberta - a criança é vista como um agente ativo e os professores, como facilitadores do conhecimento - e promove o engajamento ativo das crianças no processo de aprendizagem, o qual é imaginativo e estimulante. Seu objetivo geral é permitir que o aluno enfrente, com segurança e confiança em si próprio, as exigências das vidas presente e futura, e propõe ajudar as crianças a se tornarem seres ávidos pelo conhecimento, bem como desenvolver a motivação e as habilidades que permitirão essa busca. O currículo tem grande ênfase nas áreas de leitura e matemática, contudo, artes, ciências e tecnologia também desempenham um papel importante. As salas de aula das escolas primárias são bem iluminadas, alegres e com as atividades feitas pelas crianças em exposição, especialmente os trabalhos de arte.

De modo crescente, as escolas primárias vêm utilizando novas tecnologias para o aprendizado dos alunos, muito embora a banda larga ainda esteja ausente em muitas áreas do país, o que atrapalha o rápido e fácil acesso a internet e a comunicação, principalmente nas áreas rurais.

Em geral, os professores primários irlandeses têm tido bastante sucesso na implementação das novas diretrizes curriculares de 1999. Relatórios feitos por inspetores escolares, responsáveis pela Avaliação Escolar Global (*Whole School Evaluation*) das escolas por um período de cinco anos, indicam que o novo currículo foi implantado com sucesso e os professores estão seguindo as diretrizes propostas. Esses relatórios são publicados na página da internet do Departamento de Educação e Ciência, <http://www.education.gov.ie>, e estão disponíveis ao público.

De acordo com a publicação *Panorama da Educação* da OCDE, estudantes em escolas irlandesas “devem ter” 7.3000 horas/aula entre as idades de 7 e 14 anos. Estas horas estão acima da média da OCDE, 6.850 horas, e da Finlândia, 5.500 horas, e são mais baixas do que na Holanda, 8.000 horas. Entretanto, não parece haver qualquer evidência internacional que sugira uma correlação entre um número maior de horas em sala de aula e o aprendizado dos alunos.

2.5 Planejamento e desenvolvimento escolar global

De acordo com a legislação atual, cada escola precisa engajar-se em um planejamento escolar global colaborativo. O processo de planejamento envolve um ciclo contínuo de desenvolvimento e tem o potencial de melhorar os resultados dos alunos ao focar o ensino e o aprendizado, ao monitorar os progressos e ao permitir que as escolas sejam capazes de administrar mudanças. Quando devidamente implementado, o planejamento escolar global é uma das ferramentas mais eficazes para o desenvolvimento geral da escola. A criação

de metas por professores e o envolvimento destes no monitoramento e realização destas metas tem desenvolvido a “cultura de progresso” nas escolas.

Geralmente, espera-se que todas as escolas irlandesas atinjam determinadas metas de aprendizagem. Contudo, existe certa flexibilidade no processo e na abordagem das escolas para que as metas de aprendizagem possam ser alcançadas. Um estrangeiro visitando diversas escolas irlandesas pode encontrar diferenças significativas na ênfase das diferentes escolas. Por exemplo, enquanto a maioria das escolas utiliza a língua inglesa, um pequeno número emprega o irlandês como primeira língua. Algumas escolas utilizam métodos de ensino didático frontal (para a turma inteira), enquanto outras privilegiam mais o trabalho em grupo ou individual. Algumas escolas dão maior importância à arte, podendo utilizá-la como ferramenta de aprendizado.

2.6 Avaliação Escolar Global

A Avaliação Escolar Global (*Whole School Evaluation – WSE*), mencionada anteriormente, é um processo de avaliação externa do trabalho de uma escola e é realizado por um inspetor do Departamento de Ciência e Educação. O processo tem por objetivo “monitorar e avaliar a qualidade, a economia, a eficiência e a efetividade do sistema educacional fornecido no estado por escolas e centros de educação reconhecidos”.

A Avaliação Escolar Global é um processo colaborativo, que envolve professores, administradores escolares, pais e estudantes. Durante os vários estágios do processo de avaliação, membros da comunidade escolar têm a oportunidade de interagir com os inspetores e discutir seu trabalho, seu papel e sua visão da escola. Essas interações fornecem aos inspetores uma compreensão geral da estrutura e dinâmica da escola.

2.7 Uma análise da reforma educacional irlandesa

A partir da análise do desenvolvimento educacional irlandês nas últimas décadas, fica claro que não existem soluções rápidas para os problemas educacionais, nem existe uma espécie de solução padrão – a reforma educacional deve levar em consideração a história e a cultura do país e ser apropriada às tradições e às necessidades de sua sociedade.

Uma análise do sistema de ensino irlandês mostra que não existe apenas um fator responsável pelo seu sucesso, mas um conjunto de fatores que, juntos, contribuíram para o contínuo desenvolvimento do sistema. Investimentos em infra-estrutura foram necessários, mas insuficientes para a melhoria das escolas. A publicação de dados estatísticos sobre a participação e o aprendizado dos estudantes em todos os níveis e suas análises em diferentes subcategorias também foram importantes. Sob este aspecto, a participação da Irlanda nos estudos do Pisa, bem como na publicação de estatísticas no relatório *Diretrizes da Educação*, ambos da OCDE, permitiram que o governo avaliasse a atuação dos estudantes irlandeses e a efetividade das várias intervenções em um contexto internacional.

A delegação de poderes a escolas ou a professores e a expectativa de que eles fossem responsáveis pelo aprendizado dos estudantes em suas escolas também contribuíram para o progresso do sistema. O estabelecimento e o monitoramento de metas para matrícula dos alunos, bem como a frequência, as taxas de conclusão e o aprendizado também são fundamentais. Talvez o mais importante seja a adoção de políticas que assegurem a qualidade dos professores – todas as fases de formação dos profissionais da educação precisam ser de alta qualidade, garantindo, assim, que estejam sempre atualizados e que seus salários permaneçam competitivos, com vistas a atrair bons estudantes para a profissão.

A Irlanda não tem a intenção de melhorar o aprendizado dos estudantes estabelecendo “níveis de desempenho” ou testando

seus estudantes regularmente - prática comum nos países da OCDE. Exames compulsórios e regulares com o objetivo de publicar resultados em tabelas comparativas são evitados pelos professores irlandeses, e tal posição tem sido apoiada pelos recentes governantes. Um provérbio utilizado na Irlanda - “Um fazendeiro não engorda sua vaca ao pesá-la regularmente” - é a frase geralmente utilizada para ridicularizar a idéia de que a aplicação de testes regulares serve para melhorar o nível dos alunos. Entretanto, como destacado anteriormente, a grande maioria dos professores utiliza exames padronizados para medir o progresso de seus estudantes em relação aos padrões nacionais e diagnosticar áreas de deficiência e alunos com desempenho abaixo da média.

O primeiro fator ao discutir-se uma reforma educacional é avaliar, de forma franca e honesta, o sistema de ensino em vigor, preferivelmente com a ajuda e o apoio de especialistas independentes (no caso da Irlanda, essa avaliação abrangente foi feita sob o amparo da OCDE, em 1965). Essa avaliação precisa, então, ser analisada pelos principais órgãos do país. No caso da Irlanda, o relatório *Investimento na Educação* foi discutido pelo Senado e Câmara das *Oireachtas* (Parlamento), e as falhas do sistema foram honesta e abertamente discutidas.

Em meados dos anos 60, o governo irlandês decidiu que uma nova Unidade de Desenvolvimento (mais tarde chamada de Unidade Política) seria criada dentro do Departamento de Educação para deliberar sobre futuras reformas curriculares e planejamento. O governo também concordou que investimentos consideráveis seriam necessários para que o sistema educacional fosse elevado a patamares internacionais. Para diminuir as diferenças entre ricos e pobres, as mensalidades para o ensino superior foram abolidas e um plano de bolsas foi implementado para o nível superior. Por fim, as mensalidades também foram abolidas

nas universidades. Inicialmente, priorizou-se o crescimento da infra-estrutura educacional, em todos os níveis de ensino, bem como a contratação de professores treinados para suprir a crescente demanda. Somente nas décadas de 70 e 80, quando o mundo presenciou a crise do petróleo e os recursos financeiros ficaram mais escassos, a propriedade e qualidade dos currículos das escolas primárias e secundárias sofreram alterações. Nesse período, um sistema democrático de gestão escolar foi definido com a participação de pais e professores nos Conselhos de Administração Escolares. Subseqüentemente, nos anos 90, a partir da criação das inspetorias, observou-se o desenvolvimento e o apoio para os administradores escolares altamente qualificados, a introdução do planejamento para desenvolvimento e avaliação escolar, além da criação de uma série de serviços de apoio a diretores e a professores.

Os constantes monitoramentos do sistema foram e continuarão sendo essenciais para a manutenção do progresso e para assegurar que não haja o resvalamento das conquistas alcançadas.

2.8 Desafios para as próximas décadas

A Irlanda enfrenta uma série de desafios dentro do sistema educacional para as próximas décadas como, por exemplo, oferecer educação de qualidade a um número crescente de crianças imigrantes, sendo que muitas não falam inglês; aumentar o número de crianças nas pré-escolas e de doutores (Ph.D). Outros desafios para os governantes incluem a manutenção e o aperfeiçoamento do que já foi alcançado nos últimos anos – boas notas em leitura, bom número de alunos freqüentando o nível sênior e alto índice de profissionais com curso superior.

Permanecem atuais as recentes palavras de Angel Gurria, Secretário Geral da OCDE, citadas no início deste artigo: “*O desempenho (uma educação de qualidade) exige compromisso de*

todos, inclusive do governo, dos professores, pais e alunos". Esse compromisso contínuo será necessário tanto na Irlanda quanto no Brasil. Acredita-se que a reforma educacional pode ser e tem sido bem sucedida em todo mundo, e que com determinação e investimentos, ela pode ser implementada, com sucesso, no Brasil nos próximos anos.



Associação Brasileira de Educação
Educação no
Século XXI:
modelos de
sucesso

Chile: um laboratório de reformas educacionais

Simon Schwartzman¹

Resumo: O Chile é um país de 16 milhões de habitantes, possui um sistema educacional bastante abrangente, com uma das melhores taxas de cobertura da América Latina, e níveis bastante baixos de evasão e repetência. Desde os anos 60, o Chile vem passando por uma série de reformas bastante profundas na área educacional. A partir de 1990, com a queda do governo militar de Augusto Pinochet, o Chile viveu sob o governo de uma mesma coalizão política de centro-esquerda, denominada *Concertación*, que agiu de forma continuada e estável para melhorar a educação, através da injeção crescente de recursos e outras medidas. No ano 2000, o Chile participou da avaliação internacional do desempenho de estudantes coordenado pela OECD, o Pisa (OECD 2001; OECD 2003a; *Programme for International Student Assessment and Organisation for Economic Co-operation and Development*, 2004), com a expectativa de que os resultados refletiriam os efeitos dos anos de investimento no setor. No entanto, os resultados do Pisa foram decepcionantes, mostrando que o desempenho dos estudantes chilenos, aos 15 de idade, eram muito inferiores aos dos europeus e asiáticos, e semelhantes ao de outros países da região, como México e Brasil. Em 2006, logo após a eleição de Michelle Bachelet, do Partido Socialista, para a presidência da República, o Chile se viu convulsionado por grandes manifestações de estudantes e professores exigindo uma reforma radical da educação. O que aconteceu? Porque as políticas da *Concertación* não produziram os resultados esperados? Para onde ir agora? Estas são as perguntas que os chilenos estão se fazendo neste momento, em um grande debate sobre o futuro da educação no país, e são estas questões, também, que este texto procura entender.

¹ Simon Schwartzman é pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - Iets.

1. História das reformas

O Chile começou a desenvolver seu sistema de educação pública desde a independência, no século XIX, muito antes, portanto, do que o Brasil (CAMPBELL, 1959). Nos anos 60, na presidência de Eduardo Frei, o Chile empreendeu um ambicioso projeto de reforma educacional sob a liderança de Gómez Millas, ampliando os anos de escolaridade obrigatória, revendo os currículos, reorganizando o sistema escolar e dando início à coleta de informações e processos de planejamento de longo prazo. Ao final da década de 60, o acesso à educação fundamental já estava quase universalizado, o que só ocorreria no Brasil 30 anos depois, ao final da década de 90 (MCGINN; SCHIEFELBEIN; WARWICK, 1979).

Entre 1971 e 1973, o governo socialista de Salvador Allende desenvolveu um projeto conhecido como *Escuela Nacional Unificada*, que, em alguns aspectos, buscava aprofundar e ampliar as reformas do período anterior, mas, por outro, tinha um forte conteúdo ideológico, incentivando a participação e o controle das instituições educacionais pelas organizações políticas e sindicais, e dando à educação um papel de mobilização para a mudança revolucionária que se buscava (FARRELL, 1986).

Com o golpe militar de Augusto Pinochet, o Chile se transforma no primeiro país em que as doutrinas liberais de Milton Friedman é aplicado não só na economia, mas também na educação. Se antes prevalecia a idéia do Estado docente, que assumia a responsabilidade pelo provimento e o controle de qualidade da educação, agora passa a prevalecer a idéia do predomínio do mercado – o Estado se retira do financiamento direto, do provimento e do controle da educação, que passa a ser gerida predominantemente pela livre iniciativa. Se antes prevalecia a idéia do direito à educação, agora passava a prevalecer o princípio da liberdade de escolha (CEBALLOS, 1995).

As reformas do período Pinochet desmontam a estrutura educativa centralizada e transferem as escolas para as municipalidades, que passam a ser financiadas conforme seu número de alunos, e não mais por dotações orçamentárias tradicionais. Para os alunos que preferirem estudar em escolas privadas, o governo proporciona um *voucher*, ou vale, para pagar a

matrícula, e com isso a educação privada se expande. Introduzido em 1981, esse sistema, ao longo dos anos, estimulou a criação de mais de mil escolas privadas subsidiadas, aumentando a participação do ensino privado de 20% para 40% das matrículas. Com isso, teoricamente pelo menos, as escolas municipais teriam que competir com as privadas sob pena de perder seus alunos, o que, de fato, ocorreu de maneira bastante significativa. No nível médio, o governo transferiu para corporações de empresários um certo número de escolas técnico-profissionais, cerca de 50 de um total de 400, que antes eram administradas pelo governo central. Apesar de reduzida, essa política levou ao maior envolvimento do setor empresarial com as questões da educação, que se acentuaria no período seguinte.

Em março de 1990, às vésperas de deixar o poder, o governo militar edita a *Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza*, conhecida como Loce², que permanece em vigor até 2007, quando o governo de Michelle Bachelet, em resposta às manifestações estudantis e de professores, inicia sua substituição. Por 16 anos, entre 1990 e 2006, o governo da *Concertación* socialista – democrata cristã mantém a Loce, mas aumenta de forma muito significativa os gastos públicos em educação e trabalha sistematicamente para reduzir a desigualdade de acesso e melhorar a qualidade.

2. As políticas educacionais da *Concertación*

Um dos fatores que explicam a manutenção da Loce pela *Concertación* foi a dificuldade de alterar uma lei constitucional, dado o tipo de arranjo político negociado para a transição da ditadura à democracia, que não dava ao governo a maioria parlamentar necessária para isso. A outra razão pode ter sido a convicção de que, independentemente do contexto político em essas reformas haviam sido introduzidas, elas faziam sentido em vários aspectos e poderiam servir de base para uma política melhor do que a que existia no período anterior. Essas características incluíam a preservação de diferentes categorias de escolas – municipais, públicas, privadas subsidiadas, privadas sem subsídios e corporativas; a avaliação permanente dos resultados das escolas; e a manutenção do sistema de subsídios através de *vouchers* para as escolas subsidiadas. Os governos

2 Disponível em http://www.uchile.cl/uchile.portal?_nfpb=true&_pageLabel=conUrl&url=8386.

democráticos mantiveram também o *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (Simce), um sistema universal de avaliação dos alunos nas diversas disciplinas, instituído em 1988, e que teve como antecedentes a Prova Nacional, implantada nos anos 60, e o *Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar* de 1982, desenvolvido pela Universidade Católica do Chile (CHILE, 2003).

A partir daí, várias novas políticas foram implementadas, começando por um aumento bastante substancial do financiamento à educação, que havia sido reduzido no período Pinochet. As principais políticas desenvolvidas no período da *Concertación* e seus resultados foram os seguintes³:

1. **Manutenção do sistema administrativo do período anterior**, com um pequeno aumento do número de matrículas em escolas privadas subsidiadas, em detrimento das escolas municipais (Quadro 1).

Quadro 1 – Matrículas por tipos de escola
Matrícula por tipos de escola, educação primária e secundária, 1990-2002

	1990	1995	2002
Municipal	58,0%	56,8%	52,1%
Particular subsidiada	32,4%	32,5%	37,8%
Particular paga	7,7%	9,2%	8,5%
Corporativa	1,9%	1,6%	1,6%
Total de matrículas	2.973.752	3.150.629	3.601.214

Fonte: Chile, *Ministerio de Educación, Estadísticas de la Educación*, 2002 (2003), tabela 26. Extraído de Cox, 2004.

3 Salvo informação distinta, todos os dados abaixo se baseiam em (Cox 2004; Cox D 2007).

2. **Aumento substancial do financiamento público à educação.** Entre 1990 e 2001, os gastos por estudante na educação primária fundamental aumentou em 151,4% em termos reais, e os gastos com a educação média, em quase 200%. Os investimentos em educação superior por estudante também crescem, embora em ritmo menor, em 63%. Nesse período, os gastos privados também aumentam, estimulado pela cobrança de anuidades em todas as universidades públicas ou privadas, que é acompanhada de um sistema de financiamento à educação superior para quem o necessite. A estimativa para o ano 2000 é que o Chile estava gastando 7,4% do PIB em educação, dos quais 3,8% provenientes do setor público, e o restante do setor privado.
3. **Introdução**, a partir de 1996, do *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados* (Sned), baseado nos resultados do Simce por escola, e utilizado para premiar professores das escolas com melhor desempenho.
4. **Aumento substancial dos salários dos professores**, que absorvem 2/3 dos novos recursos investidos pelo governo em educação.
5. **Um amplo programa de apoio à educação fundamental** (Mece), de 243 milhões de dólares, financiados pelo Banco Mundial, para a melhoria das escolas públicas – infra-estrutura, livros didáticos, tecnologias da informação, financiamento a projetos pedagógicos dos professores etc., no período 1992 a 1998, seguindo do Mece – Media, 1995-2001, e Mece – Superior, 1998-2004
6. **O Programa P-900**, de apoio às escolas fundamentais de menor desempenho conforme o Simce, através de *workshops*, participação comunitária, materiais e assistência técnica, formação de professores e apoio à melhora da administração escolar.
7. **Programa de apoio à educação rural** (pequenas escolas de um a três professores), com treinamento, materiais curriculares especializados etc. Atendimento a 3.285 escolas rurais, que atendiam a 5,9% da matrícula em educação fundamental do país.

8. **Programa de atendimento a escolas em situação crítica**, concentrado em 66 escolas metropolitanas com os piores resultados escolares, através de capacitação dos professores para a alfabetização e o ensino de matemática nos quatro primeiros anos.
9. **Apoio à formação de professores**, procurando melhorar as faculdades de educação, renovando os currículos e criando centros de treinamento de professores; e programa de envio de professores para cursos curtos no exterior, de seis a oito semanas.
10. **Elaboração de novos currículos e treinamento de professores para sua aplicação**, atingindo cerca de 44 mil professores, do total de aproximadamente 130 mil.
11. **Aumento no número de dias de aula por ano** e expansão do sistema de turno completo de seis horas, com a grande maioria das escolas já participando do sistema.
12. **Programa de livros didáticos**, atendendo a 100% dos alunos do ensino fundamental a partir de 1997, e 100% do ensino médio a partir de 2000.
13. **O programa Enlaces de tecnologia da informação**, criando laboratórios de informática e dando acesso à internet a 8.300 mil escolas (correspondente a 93% das matrículas das escolas subsidiadas), e desenvolvendo *software* e materiais de apoio para o trabalho pedagógico dos professores.

3. Resultados de acesso e fluxo

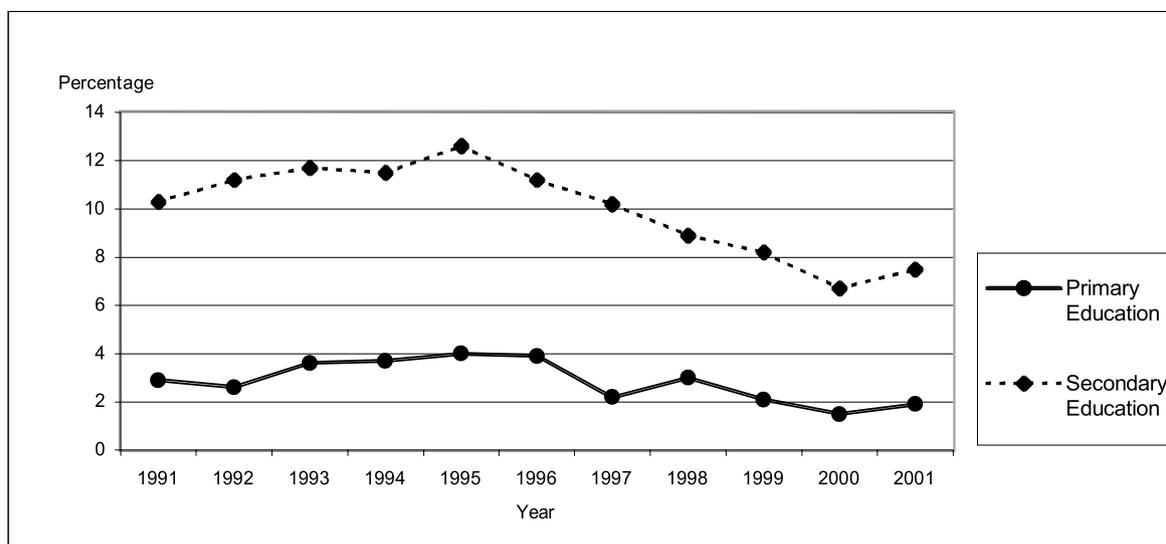
Um importante resultado dessas políticas foi o aumento da cobertura e a redução quase total das diferenças de acesso que haviam anteriormente, associadas à renda da população (Quadro 2). A outra consequência foi a queda nas taxas de abandono escolar (Quadro 3). Em 2002, a taxa de matrícula na educação básica, para crianças de 6 a 13 anos de idade, estava em 97%, enquanto que na educação média, para os jovens de 14 a 17 anos de idade, estava em 87%. Os dados do Brasil para o mesmo ano, pela Pnad 2002, eram de 89% e 36,7%, respectivamente, com muitas crianças de seis anos ainda fora do sistema escolar, e muitos de mais de 14 ainda na educação fundamental.

Quadro 2 - Cobertura, por níveis de renda

Cobertura educacional por níveis e quintos de renda. Comparação 1990-2003.

Níveis educativos	Quintil I		Quintil II		Quintil III		Quintil IV		Quintil V		Todos os níveis
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003	
Preescolar	16,9	30,3	17,5	34,0	20,4	35,0	27,2	32,4	36,1	49,1	37,4
Media	73,3	87,5	76,3	91,7	80,5	94,0	87,2	96,9	94,3	98,7	93,8
Superior	4,4	14,5	7,8	21,2	12,4	32,8	21,3	46,4	40,2	73,7	37,7

Fuente: Mideplan, *División Social, Encuesta Casen, 1990-2003* (transcrito em Cox 2007).



Quadro 3 - Taxas de abandono escolar

4. Resultados de desempenho dos alunos (Simce)

A redução da desigualdade, o aumento da cobertura e da permanência das crianças na escola não se fizeram acompanhar de uma melhora muito substancial na qualidade da educação recebida pelos alunos. A análise dos resultados do Simce ao longo da década de 90 (REVIEWS, 2004, p. 37)

revela que o (1) desempenho das escolas privadas é o melhor, seguido do das escolas privadas subsidiadas e das municipais; (2) há uma pequena melhoria das médias nacionais de desempenho até meados da década de 90, com uma pequena redução das diferenças entre as escolas municipais e as privadas subsidiadas. Após 1996, no entanto, há uma pequena redução no desempenho, e as diferenças se mantêm; (3) a distribuição social dos resultados, fortemente estratificada, se mantém basicamente inalterada; (4) existe melhoria nas escolas que foram objeto de programas específicos de apoio, e nelas o desempenho dos alunos ficou um pouco menos distante da média do país; (5) quando se controla pelo nível socioeconômico das famílias dos estudantes, no entanto, as diferenças de desempenho entre escolas municipais e privadas subsidiadas se reduzem muito e nem sempre são favoráveis às escolas privadas.

5. Os resultados do Pisa

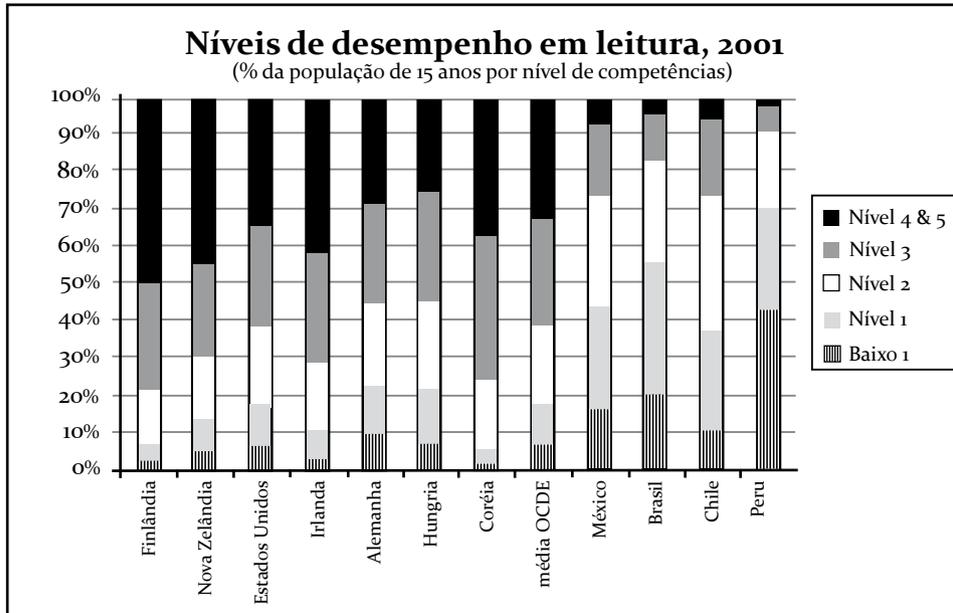
O Pisa avalia o desempenho de amostras nacionais representativas de jovens de 15 anos de idade, independentemente da série em que eles estão. Participam da pesquisa os países da OECD e alguns que, como o Brasil e o Chile, decidem fazê-lo. A importância desta prova é que ela permite comparar os resultados dos diferentes países e também a análise das variáveis que explicam os resultados obtidos⁴. Os resultados de alguns dos diferentes países na prova de leitura podem ser vistos abaixo⁵:

Em uma classificação de cinco níveis, a pior situação, de longe, é a do Peru, onde mais de 40% dos jovens estão abaixo do valor mínimo de 1 na escala (Quadro 4). Depois vêm Brasil, México e Chile. Na outra ponta da escala, nos níveis mais altos de desempenho, todos os países latino-americanos estão péssimos, com o México um pouco melhor do que os demais. Isso significa não somente que a educação média é de má qualidade, mas inclusive que as melhores escolas da região, em geral privadas, são bastante ruins. O Chile é o melhor dos latino-americanos, no entanto, nas categorias intermediárias de nível 2 e 3. Os melhores resultados são da Finlândia, Nova Zelândia e Irlanda.

4 A amostra brasileira não é da população como um todo, mas só de jovens que estavam pelo menos na sétima série do ensino fundamental.

5 Disponível em <http://ww2.educarchile.cl/ntg/investigador/1560/article-76577.html>.

Quadro 4 – Resultados do Pisa, países selecionados⁶



Na verdade, não se poderia esperar resultados muito diferentes, já que, como a análise da OECD demonstra, o desempenho dos alunos depende fortemente do nível geral de desenvolvimento do país, dos gastos por aluno, e da desigualdade social. No entanto, existem variações importantes que dependem de políticas educacionais corretas ou equivocadas em países semelhantes, e que colocam os Estados Unidos, por exemplo, bem abaixo dos países europeus, e o Peru tão abaixo dos outros países da região. Cuba, que participa de outras avaliações, tem tido resultados de desempenho sistematicamente melhores do que os de outros países da região, o que indica que o nível de desenvolvimento do país, embora importante, não é o único a explicar os resultados obtidos⁷.

⁶ Tomado de Cox 2004.

⁷ Alguns dos fatores que explicam os bons resultados das escolas em Cuba é que ser professor atrai pessoas mais qualificadas que, nos demais países da região, costumam buscar outras ocupações; os programas escolares bem estruturados e definidos; e a autonomia gerencial das escolas. Veja a respeito (Carnoy, Gove and Marshall 2007; Carnoy and Marshall 2005).

Os resultados do Pisa foram recebidos com estardalhaço na imprensa chilena, com os exageros e as deformações costumeiras (RAVELA, 2003) (em contraste com o Brasil, aonde não tiveram maior repercussão) muitas vezes dando a entender que eles marcavam o fracasso das políticas educacionais da *Concertación*.

6. Avaliações das políticas de livre escolha e de prêmio por desempenho

Uma das políticas mais ambiciosas introduzidas pela reforma liberal dos anos 80, e mantida pela *Concertación*, foi a da livre escolha de escolas por parte dos estudantes e suas famílias. Os estudantes escolhem a escola, e trazem consigo o subsídio, ou *voucher*, que paga pelo seu funcionamento. Com isso, as escolas pouco escolhidas perderiam alunos e recursos, e acabariam por ter de fechar. Havia também a idéia de que as escolas privadas seriam mais eficientes, por terem mais liberdade de ação e estarem livres de controles burocráticos e formais do serviço público, e poderiam usar melhor os recursos que recebessem. Este tema provoca grandes controvérsias e existem muitos exemplos de experiências internacionais mais ou menos bem sucedidas de livre escolha, como os da Colômbia, Suécia e Nova York (ANGRIST; BETTINGER; KREMER, 2006; GAURI; VAWDA, 2003; KRUEGER; ZHU, 2003; SANDSTRÖM; BERGSTRÖM, 2002).

No caso do Chile, análises estatísticas cuidadosas mostram que o sistema de livre escolha não foi um fracasso, mas não produziu resultados muito significativos. Alguns trabalhos indicam que o sistema de livre escolha não aumentou a média de desempenho dos alunos que optaram por ele, tomando em conta as diferenças socioeconômicas entre alunos de escolas municipais e privadas subsidiadas; e a introdução do sistema não fez com que a educação chilena melhorasse de qualidade a um ritmo maior do que o de outros países da região, conforme os dados do Timss (*Trends in International Mathematics and Science Study*), pesquisa da qual o Chile vem participando desde os anos 70. O principal resultado da política de livre escolha parece ter sido que os alunos de nível socioeconômico melhor

passaram a deixar as escolas municipais em benefício das privadas. Com isso, o nível das escolas municipais caiu, mas o desempenho total dos alunos não se alterou significativamente (HSIEH; URQUIOLA, 2004; MCEWAN; CARNOY, 2000).

Um outro estudo revela como, na prática, as pessoas escolhem. Os pais não dispõem de muitas informações sobre as escolas disponíveis, e, enquanto as famílias mais educadas procuram decidir em função de seus valores, ou da qualidade das escolas, as mais pobres tomam decisões por critérios muito mais práticos e concretos, como a proximidade física ou o simples costume (ELACQUA; FABREGA, 2004). A avaliação da educação chilena feita pela OECD em 2003 chega a criticar explicitamente o sistema de livre escolha, afirmando que a educação chilena estaria “*influenciada por uma ideologia que dá importância indevida aos mecanismos de mercado para melhorar o ensino e a aprendizagem*”⁸.

Esses estudos levaram as autoridades chilenas, ao longo dos anos 1990, a atuar mais diretamente sobre as escolas, sem confiar demasiado nos resultados da livre competição. Existem outros trabalhos que questionam os resultados desses estudos e encontram evidência que, controlados por outros fatores, o desempenho das escolas privadas subsidiadas é de fato melhor. Eles também chamam a atenção para o fato de que, como o custo de educação de estudantes de origem social mais pobre é maior do que o de estudantes de famílias mais educadas, o problema estaria em um sistema de incentivos errados, que atribui o mesmo valor a todos os estudantes, e não no sistema de incentivos enquanto tal (CONTRERAS *et al.*, 2003; LARRAÑAGA, 2004).

O sistema de prêmio aos professores por desempenho dos alunos, o Sned, foi introduzido em 1996 e proporciona um pagamento adicional

8 Esta conclusão reflete sem dúvida o posicionamento do relator da avaliação, Martin Carnoy, que é um conhecido crítico de mecanismos de mercado e competitivos na educação (Carnoy 1998; Carnoy 2000; Carnoy and Marshall 2005; McEwan and Carnoy 2000)

aos professores das escolas subvencionadas (públicas e privadas) cujos alunos obtêm melhor desempenho na prova Simce. O desempenho não é medido em termos absolutos, porque isso beneficiaria as escolas que recebem alunos de nível social mais alto; mas em termos relativos, tomando em conta também a melhoria de desempenho da escola em relação ao período anterior e outros indicadores como taxas de aprovação e repetência – parecido, portanto, com o Ideb implantado recentemente no Brasil, aplicado escola por escola. O prêmio é dado à escola e os benefícios são distribuídos para sua equipe. A análise estatística dos resultados do Sned mostra que o incentivo parece ter efeito positivo sobre o desempenho das escolas, mas que atinge sobretudo as escolas de alunos cujos pais possuem mais educação e maior renda. Nas escolas municipais, que atendem aos alunos mais pobres, os incentivos parecem não estimular mudanças observáveis.

A conclusão da análise de Contreras e outros sobre as políticas educacionais da *Concertación* é que elas deveriam ser aperfeiçoadas e aprofundadas, adotando medidas “absolutas” de desempenho dos alunos, e não somente relativas e comparativas; fazendo com que as escolas municipais, que são as mais problemáticas e reagem menos aos incentivos, devam prestar contas e serem responsabilizadas pelos maus resultados que possam mostrar; introduzir preços corretos nos subsídios, tomando em conta os custos diferenciais de educar pessoas de diferentes condições socioeconômicas; e manter as políticas descentralizadas.

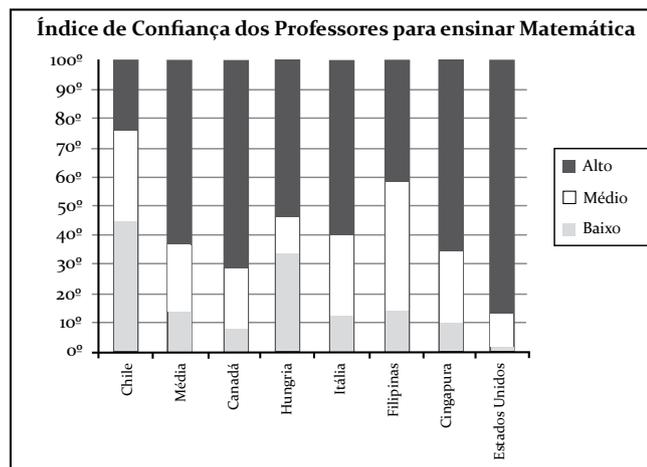
7. A questão dos professores e o relatório OCDE

O tema dos professores não aparece nessas discussões e análises de sistemas de incentivos, a não ser como agentes racionais que, como todos os outros, deveriam reagir de forma previsível aos estímulos externos que recebem. No entanto, o comportamento dos professores depende de muitos fatores que essas análises freqüentemente não levam em conta. A avaliação da OCDE do sistema educacional chileno, feita em 2003, dedicou um capítulo inteiro ao tema dos professores, e apresenta informações que podem ajudar a entender melhor o que tem ocorrido

no Chile. Ele assinala que, embora os professores das escolas municipais tenham perdido seu antigo *status* de funcionários públicos do governo nacional, eles mantiveram vários dos antigos privilégios do serviço público, incluindo a estabilidade, não disponível para os professores das escolas subsidiadas ou particulares. A política de expansão e aumento de recursos para a educação fez com que muitos novos professores fossem contratados para o setor privado, e menos para o setor público. No ano 2000, 85% dos professores das escolas municipais tinham 35 anos de idade ou mais (e 65% mais de 45 anos), contra 68% no setor privado. Os salários dos professores nas escolas municipais aumentam gradativamente com a idade, levando trinta anos para chegar ao teto máximo. Depois de um período de negociação com os sindicatos, o governo chileno começou um processo de avaliação de professores das escolas municipais, associado a um programa de formação e capacitação, e implementou um amplo programa de educação continuada e em serviço que a equipe da OCDE considerou mais caro e complicado do que necessário.

Em 1996, o governo chileno começou uma ampla reforma do currículo escolar, descrito em detalhe no documento da OCDE. A reforma buscava tornar o ensino mais criativo, mais interdisciplinar, dando mais autonomia para as escolas para organizar seus próprios currículos conforme os parâmetros gerais definidos pelo Ministério da Educação, orientado para o *know how*, ao invés de *know what*; mais estímulo à compreensão *versus* memorização; e mais participação dos alunos no processo educativo. No entanto, em 1999, Chile participou de uma avaliação internacional sobre o ensino de matemática, conhecido como Timss (MULLIS *et al.*, 2000), que mostrava, entre outras coisas, que somente 24% dos professores de matemáticas se diziam seguros no domínio no ensino de suas matérias (Quadro 5).

Quadro 5 – Confiança dos professores em sua capacidade de ensinar matemática



Essa combinação de pedagogias abertas e flexíveis com o desconhecimento, por parte dos professores, dos conteúdos específicos de suas matérias é bem conhecida no Brasil, e uma receita certa para baixos níveis de desempenho dos alunos. A partir de 2001, o governo do Chile tentou enfrentar essa situação através do estabelecimento de currículos mais precisos, acompanhamento mais detalhado do desempenho dos estudantes nas escolas e trabalho junto aos cursos de formação de professores nas universidades para melhorar a qualidade da formação dos professores. Esse é, no entanto, um processo difícil e demorado, e não produziu resultados a tempo de influenciar as avaliações do Pisa do ano 2002.

As recomendações da OCDE se concentraram nos temas da formação dos professores da educação inicial, sistemas de avaliação dos estudantes, o ensino técnico-profissional de nível médio e o ensino superior. Em relação à formação de professores, a principal recomendação foi melhorar sua capacitação através de cursos bem estruturados, garantindo que eles conheçam bem o conteúdo que devem ensinar e os métodos apropriados

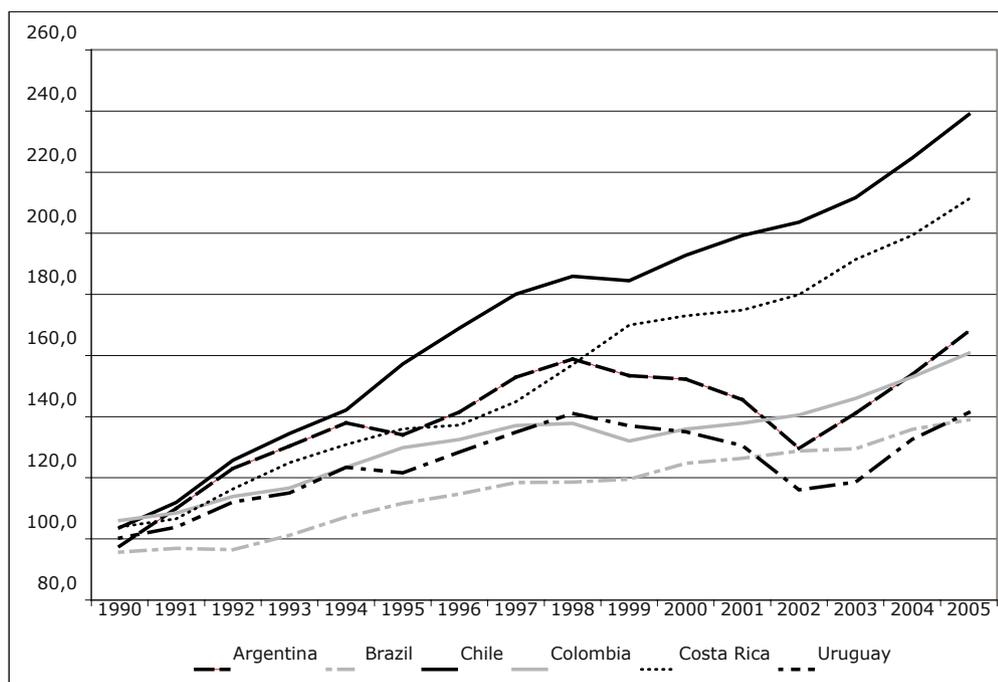
para o ensino, com ênfase no trabalho prático supervisionado. Sobre o Simce, o sistema chileno de avaliação dos estudantes, a principal recomendação foi a de clarificar seus objetivos, desenvolver métodos para tornar os resultados das avaliações úteis para as escolas, tornar os exames mais freqüentes, para poder acompanhar o desempenho dos alunos, e definir níveis de desempenho (*standards*) que as escolas deveriam atingir. Em relação ao ensino médio, quase todas as recomendações se referem ao ensino técnico-profissional, que, no Chile, é bastante significativo e inclui tanto algumas poucas instituições de alto desempenho quanto muitas escolas de má qualidade, que atendem sobretudo a estudantes mais pobres e menos qualificados. As recomendações são no sentido de vincular mais estas escolas ao setor produtivo, desenvolver indicadores sobre seu desempenho e desenvolver políticas específicas para fazer com que elas realmente atendam a pessoas mais velhas e já empregadas, em cursos noturnos, assim como políticas compensatórias para reduzir as taxas relativamente altas de abandono dos estudantes mais pobres. Em relação ao ensino superior, há recomendações para garantir que a carência de recursos não seja um obstáculo para que estudantes qualificados acessem a universidade e de que o sistema evolua para um formato mais aberto e modular, na linha do “processo de Bologna” europeu.

O relatório termina com várias recomendações para melhorar a equidade de acesso à educação, com ênfase nas dificuldades de aprendizagem de leitura, que afetam sobretudo as crianças de famílias mais pobres, assim como programas especiais para capacitar a população indígena Mapuche para aceder aos níveis mais altos da educação superior.

8. A revolta dos pingüins

As grandes manifestações de estudantes secundaristas e professores chilenos contra as políticas educacionais da *Concertación*, no início de 2006 foram como relâmpago em dia de céu azul⁹. Desde o fim da ditadura, o Chile havia ingressado em um período de crescimento econômico sustentado que sofreu uma pequena redução em 1997, mas continuou a partir de então (Quadro 6). A economia aumentou de tamanho quase duas vezes e meia, os índices de esperança de vida e mortalidade infantil caíram fortemente, e a percentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza, que era de 38,6% em 1990, havia caído para 18,7 em 2003 (PANORAMA, 2006).

Quadro 6 – Crescimento do PIB na América Latina, 1989-2005 (países selecionados)



⁹ Por causa dos uniformes escolares, o movimento ficou conhecido como a “*revuelta de los pingüines*”.

A vitória expressiva de Michelle Bachelet parecia sinalizar um *aggiornamento* da *Concertación*, uma esquerda moderna que poderia dar continuidade e aprofundar seus programas sociais, e enfrentar com sucesso uma oposição conservadora que ganhava força e já não se identificava com o período sombrio de Pinochet. Subitamente, entre abril e junho de 2006, milhares de estudantes entraram em greve, ocuparam as escolas e saíram para as ruas, em um movimento de protesto que reuniu, dependendo das estimativas, entre 500 mil e um milhão de pessoas, e contou com apoio de muitos professores. As reivindicações do movimento eram a derrogação da Lei Orgánica Constitucional de la Educación, a Loce, de 1990; o fim da municipalização do ensino; a gratuidade da prova de seleção universitária, para os estudantes de nível médio; e passes de ônibus gratuitos para os estudantes.

Esse movimento deve ser visto dentro do quadro mais amplo da sociedade chilena atual, que, na medida que moderniza economia e aumenta a igualdade de oportunidades, se transforma também em uma sociedade muito mais competitiva, afetando a segurança de vários setores e gerando inclusive níveis de criminalidade e insegurança pessoal que, embora amenos se comparados com os de Brasil ou de outros países da América Latina, têm deixado a população alarmada e preocupada. Ao mesmo tempo, depois de 16 anos no poder, a *Concertación* já dá mostras de exaustão política, abrindo a possibilidade de uma vitória conservadora nas próximas eleições. Esse clima talvez explique a ação de pequenos grupos de extrema esquerda de pouca expressão eleitoral, vários dos quais têm sido responsáveis por manifestações extremamente violentas nos anos recentes, com atentados contra prédios públicos e destruição da propriedade privada. Mas ele expressou também, sem dúvida, a existência de um clima de insatisfação no ambiente estudantil, sem o qual não teria atingido a proporção que assumiu.

9. A nova *Ley General de la Educación*

Pressionado, o governo iniciou um processo de negociação e criou um Conselho Assessor Presidencial de 78 membros, com a missão de propor um novo formato para educação chilena, que substituísse a Loce. Como era de se esperar, o Conselho Assessor não chegou a um consenso e o chamado

“*bloque social*”: os representantes das organizações de estudantes, professores e outros se retiraram antes do término dos trabalhos em dezembro de 2006, publicando um documento denominado *La Crisis Educativa en Chile: Propuesta al Debate Ciudadano*¹⁰. Em 9 de abril, a presidente enviou ao Congresso o projeto de uma nova *Ley General de Educación* e outro criando uma nova *Superintendencia de Educación*.

A legislação proposta é um instrumento político complexo, que procura conciliar os diferentes pontos de vista e interesses manifestados ao longo dos meses anteriores, e ainda está sujeita a alterações durante sua tramitação. Ela não atende à principal reivindicação do movimento, que era a volta à década de 70, com a nacionalização das escolas municipais e das carreiras docentes, mas proíbe a existência de escolas com fins de lucro e restringe a possibilidade de selecionar estudantes para cursos mais avançados em função de seu desempenho. José Joaquín Brunner, que participou do *Consejo Asesor Presidencial*, fez um extenso depoimento à Câmara de Deputados elogiando alguns aspectos da nova lei, mas também criticando fortemente vários de seus pontos fundamentais (BRUNNER, 2007a). Em relação aos princípios gerais da educação, observa Brunner que o projeto de lei:

- não inclui, entre os princípios anunciados, o da relação entre o direito das pessoas a uma educação (de qualidade) e a liberdade de ensino, que é o princípio estruturante de um sistema misto como o consagrado, no Chile, pela Constituição;
- não declara, como princípio, que os mantenedores privados podem se organizar com liberdade na forma jurídica que preferirem, submetendo-se aos requisitos e regulamentos da lei;
- nada diz sobre a igualdade de tratamento que deve existir entre as diferentes categorias de provedores e mantenedores, que é um dos pressupostos básicos de um sistema misto com liberdade de ensino, onde o setor privado não é um mero “cooperador” da

¹⁰ Este texto, junto com os demais relativos aos trabalhos da Comissão e seus desdobramentos, estão disponíveis na Internet em http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2007/01/consejo_asesor_presidencial_pr.html.

função de Estado, mas uma parte essencial do sistema, sujeita, como as demais, ao mesmo conjunto de direitos e regulamentos;

- não explicita o princípio mais importante de um sistema descentralizado, que é o da autonomia de gestão que as escolas devem ter, sejam financiadas pelos municípios ou privadas;
- não acentua o princípio fundamental de um sistema em busca da qualidade, que é o de que ele deverá funcionar sob um regime independente de garantia de qualidade, administrado por uma agência ou superintendência independente e de natureza técnica;
- tampouco se especifica, no âmbito dos princípios fundamentais, quais são as bases de financiamento público do sistema; ou seja, que o financiamento deve se orientar aos alunos, como titulares do direito à educação; que o valor dos subsídios deve ser estabelecido tomando em conta as condições socioeconômicas alunos e outros parâmetros, tudo dentro de um sistema bem definido de prestação de contas e supervisão.

Do ponto de vista de sua implementação prática, dois pontos lhe parecem mais críticos: a proibição das atividades de ensino de instituições privadas com fins de lucro e a proibição de que as escolas possam selecionar seus alunos conforme critérios de desempenho. Em relação ao primeiro, a principal modificação que o projeto introduz no âmbito dos provedores é a obrigação que os provedores privados terão de se constituir exclusivamente como corporações e fundações, cujo objeto social único seja a educação. Essa disposição, a meu juízo, tem pouco sentido no nosso sistema e pouca ou nenhuma relevância para o fim que se busca, que é o da melhora da qualidade da aprendizagem dos alunos. Nada indica que a natureza jurídica do mantenedor possa ter um impacto, mesmo marginal, sobre o desempenho acadêmico dos estabelecimentos. Tampouco existe evidência, que eu conheça, sobre os rendimentos reais dos mantenedores, que pudesse justificar uma atenção especial com seus lucros. Por outro lado, a informação disponível mostra que essa proibição afetaria a cerca de 2.300 estabelecimentos, 23% do total, em 231 comunas, e um de cada quatro alunos da educação básica e média. Essa procissão reduziria drasticamente

a diversidade do sistema, e, com isso, uma das formas de pluralismo na sociedade. Ela significaria uma mudança das regras de jogo que, no Chile, são parte de uma tradição secular e própria (e também peculiar, reconheço), que vem se desenvolvendo sem interrupção desde as origens da República.

Em relação ao segundo, o projeto de lei proíbe qualquer tipo de discriminação no acesso dos alunos à escola, positiva ou negativa, baseada em critérios econômicos, étnicos, culturais ou outros, e inclusive o de desempenho escolar passado ou potencial. Brunner observa, no entanto, que o fato de usar o “*rendimento escolar passado ou potencial*” como critério de seleção não é propriamente discriminação, mas um instrumento legítimo a partir de um determinado momento na trajetória educacional dos alunos. Isso é muito diferente do uso de outros critérios como a situação econômica ou social dos candidatos, sua origem étnica, estado civil, nível de escolaridade ou religião dos pais, todos os quais, por serem discriminatórios, devem ser excluídos em qualquer nível e ciclo do sistema. Qual é o momento oportuno para fazer a primeira seleção acadêmica? Na minha opinião, não deveria ser antes do final do primeiro ciclo do ensino básico. Postas as coisas nestes termos, o debate deveria se limitar a definir o momento antes, ou depois, em que se pretende introduzir, pela primeira vez, critérios de seleção por rendimento escolar prévio ou potencial.

Em outro texto (BRUNNER, 2007b), Brunner chama a atenção para um dos aspectos positivos e importantes da nova lei, que é a definição dos conteúdos específicos que os alunos deveriam aprender ao longo de seus estudos. Observa que no Chile, como no Brasil, hoje, nosso sistema escolar não tem padrões de referência. Ele funciona, por assim dizer, às cegas; sem critérios explícitos que permitam conhecer as metas de aprendizagem que as escolas devem atingir e, portanto, sem que ela possam se responsabilizar pelo sucesso de seus alunos. Agora o governo se comprometeu a apresentar esses padrões, que devem ser aprovados por um organismo independente. Com a definição de padrões curriculares, o sistema escolar dará um passo decisivo para melhorar a qualidade da educação. O importante agora é saber quem, como e quando serão elaborados esses

padrões; de que maneira eles combinarão os aspectos cognitivos com os de valor; de que maneira as avaliações relativas e absolutas de desempenho serão combinadas e quais serão suas conseqüências. A tarefa que temos pela frente é de grande magnitude e transcendência.

10. A construção do consenso

Em 13 de dezembro de 2007, quase dois anos depois da revolta dos pingüins, o governo chileno anunciou a assinatura de um Acordo Nacional pela Reforma da Educação, apoiado por todos os partidos de governo e oposição. Em resumo, o acordo mantém, em essência, o formato existente do sistema público, com escolas municipais e particulares subvencionadas (além das particulares sem subsídio), dando às famílias a liberdade de escolher as escolas que preferem para seus filhos. As escolas podem continuar a ter objetivos de lucro, mas não podem se dedicar a outras atividades que não o ensino.

Garantida, dessa forma, a pluralidade do sistema educacional, toda a ênfase do acordo é no sentido de melhorar a qualidade da educação do país, combinado equidade e valorização do desempenho. O sistema escolar passa a ser dividido em dois períodos de seis anos, os primeiros de educação básica e os últimos de nível médio, com opções de formação científica, tecnológica ou humanística nos dois últimos anos. Para evitar que as escolas públicas e subvencionadas privilegiem alunos de classe social mais alta, estas escolas não podem selecionar os alunos por critérios de desempenho ou socioeconômico nos seis primeiros anos, mas continuam podendo selecionar em função de seu projeto educativo – o que significa, por exemplo, que as escolas católicas podem continuar dando preferência a alunos de famílias católicas. Para o nível médio, no entanto, elas podem selecionar, desde que utilizem critérios de explícitos e transparentes.

Para garantir a qualidade e evitar que a educação fique sujeita aos acasos das mudanças políticas, o acordo prevê a criação de um Conselho Nacional de Educação, assim como de uma agência de controle de qualidade, responsável pelo acompanhamento do desempenho das escolas. Existirão padrões mínimos de desempenho que serão exigidos de cada escola, que terão metas anuais a cumprir, e as escolas que não alcançarem

essas metas estarão sujeitas a intervenção, a ser implementada por uma nova Superintendência de Educação. As escolas terão que dedicar 70% de seu tempo ao ensino do programa definido pelo Ministério da Educação, e liberdade para inovar nos outros 30% do tempo. Para isso, elas deverão contar com um banco de planos de aula e programas de curso, que o Ministério da Educação viabilizará.

11. As lições aprendidas

Não há como tirar uma conclusão simples de toda essa saga, e muito menos uma fórmula de organização dos sistemas educativos que possa servir de modelo para outros países. No entanto, o exemplo do Chile deixa algumas lições bastante gerais que devem ser aprendidas.

Por que as políticas da *Concertación* deram menos certo do que se esperava? Um problema crítico foram as escolas municipais. A municipalização forçada das escolas públicas pelo governo Pinochet afetou de maneira muito forte seus professores, que perderam salário e posição social, criando um forte ressentimento que as políticas da *Concertación*, ao manter o financiamento às escolas privadas e tardar a restabelecer os salários dos professores nas escolas municipais, não conseguiram eliminar. A desvalorização da profissão docente pode ter levado à dificuldade de recrutar pessoas mais qualificadas para as escolas, afetando a qualidade da educação como um todo. Além disso, as escolas estão sujeitas a um sistema confuso e muitas vezes contraditório de autoridade, com as municipalidades tendo a responsabilidade pela administração financeira e de pessoal, e o Ministério da Educação pelas questões de conteúdo. Além dos recursos do governo central, as municipalidades também contribuem para a manutenção das escolas, mas essa contribuição varia em função dos recursos disponíveis para as prefeituras, que podem ser muito limitados. Finalmente, com a concorrência das escolas privadas subsidiadas, as escolas municipais tenderam a perder seus melhores alunos, fazendo com que a qualidade média das turmas piorasse, afetando negativamente o desempenho individual de cada aluno. Apesar de inúmeros programas e projetos para resolver essas situações, o fato parece ser que as escolas municipais sempre tiveram muita dificuldade em fazer uso adequado dessas iniciativas.

Um segundo fator problemático pode ter sido a falta de uma associação mais clara entre as avaliações do Simce e as práticas escolares. Uma coisa é avaliar o desempenho dos alunos, fazendo uso de técnicas psicométricas e estatísticas sofisticadas; outra é traduzir esses resultados em práticas específicas que possam corrigir os problemas e deficiências que as avaliações detectam. Ao lado de suas importantes vantagens, a adoção generalizada de avaliações quantitativas pode trazer, como efeito secundário, práticas de “educar para as provas”, que podem afetar de forma negativa a educação em seu sentido mais amplo.

Um terceiro fator, finalmente, pode ter sido a ausência de um currículo mais bem definido e de metodologias mais sistemáticas e estruturadas de alfabetização inicial. Como no restante da América Latina, o Chile não acompanhou, a não ser tardiamente, a tendência internacional a definir com mais clareza os objetivos, conteúdos centrais e métodos da educação básica em seus diversos níveis, e sofreu suas conseqüências. A reforma curricular de 1996-7, de tipo indicativo e orientação construtivista, foi considerada uma das causas do mau desempenho escolar e foi substituída, a partir de 2002, por um novo currículo, mais definido, que, no entanto, ainda não conseguiu surtir os efeitos esperados.

A experiência chilena mostra a importância da criação de uma cultura moderna e especializada no campo da educação, que possa ajudar a formular as políticas educativas e acompanhar e avaliar sua implementação. Uma condição para isto é a estabilidade e continuidade institucional, tanto nos órgãos de governo quanto nos de pesquisa e formação. Faz parte dessa cultura a abertura para os conhecimentos, experiências e perspectivas de outros países e disciplinas, que sempre estiveram presentes no acompanhamento das políticas educacionais do país.

A educação é um tema sujeito a fortes mobilizações políticas e ideológicas, que muitas vezes fazem confundir os interesses particulares e setoriais de educadores e educados com os interesses mais gerais da sociedade. Não é possível desenvolver uma política educacional de longo alcance se ela permanecer como refém destes interesses, mas tampouco é possível mantê-la sem tomá-los em consideração. A arte da política consiste, justamente, em harmonizar os interesses dos diferentes segmentos da

sociedade, sem perder de vista o interesse geral e a visão de longo prazo. O encaminhamento dado pelo governo à mobilização de 2006 levanta a dúvida se a *Concertación* política que vem conduzindo o país desde 1990 ainda retém esta capacidade.

O Chile, ao longo desses quase 20 anos, experimentou e avaliou quase todo o repertório de políticas e ações que têm sido recomendadas para melhoria da educação, incluindo a descentralização, a autonomia escolar, os sistemas nacionais de avaliação, os incentivos ao desempenho, o atendimento preferencial a escolas em situação crítica, a implantação do turno completo, o aumento dos gastos públicos, o estímulo à iniciativa privada, as reformas curriculares, a formação e a avaliação de professores. Em muitos aspectos, os resultados foram bastante significativos. A avaliação feita pela OECD em 2002 registrou que,

mais do que qualquer outro país na América Latina durante a última década, o Chile tentou, sistematicamente, melhorar o acesso e a qualidade de sua educação. Graças ao crescimento sustentado de sua economia e o compromisso de aumentar, cada vez mais, os investimentos públicos em educação, o Chile expandiu rapidamente a matrícula na educação secundária na década de 90; aumentou os salários professores o suficiente para começar a atrair jovens estudantes bem qualificados para a profissão docente; começou a construir salas de aula em número suficiente para colocar a maior parte das escolas da educação básica em turno completo; melhorou as condições de milhares de escolas que atendem à população de baixa renda, sobretudo na área rural; expandiu a educação pré-primária; e realizou uma importante reforma curricular para as escolas de nível básico e secundário. As matrículas no ensino superior também cresceram rapidamente, sobretudo com recursos privados. Os gastos públicos em educação passaram de 2,4% em 1990 a 4,4% do PIB em 2003. São resultados muito importantes, sobretudo em um período de tempo tão curto (REVIEWS, 2003).

Apesar desses importantes resultados, a educação chilena não atingiu os níveis desejados, e a OECD elaborou uma longa lista de ações e políticas necessárias para que ela possa continuar a melhorar. A criação de um sistema

educacional moderno, eficiente, socialmente eqüitativo e de qualidade não é obra de pouco tempo, nem o resultado de uma decisão política isolada, mas requer um trabalho constante e permanente de governos, educadores e da sociedade como um todo. O Acordo Nacional de Educação, assinado em dezembro de 2007, indica que a sociedade chilena já entendeu isso, e tem todas as condições de avançar, cada vez mais, no fortalecimento e melhoria de qualidade de seu sistema educativo. Essa parece ser, em síntese, a principal lição que podemos aprender do laboratório chileno.

Referências

ANGRIST, Joshua; BETTINGER, Eric; KREMER, Michael. Long-term educational consequences of secondary school vouchers : evidence from administrative records in Colombia. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 96, n. 3, p. 847-862, 2006.

BRUNNER, José Joaquín. Estándares educacionais. **El Mercurio**, Santiago, 2007.

_____. **Exposición ante la comisión de educación de la H. Cámara de Disputados sobre el proyecto de ley general de educación**. Valparaíso : Cámara de Disputado, 2007.

CAMPBELL, Margaret V. Education in Chile, 1810-1842. **Journal of Inter-American Studies**, Miami, v. 1, n. 3, p. 353-375, July 1959.

CARNOY, Martin. National voucher plans in Chile and Sweden : did privatization reforms make for better education? **Comparative Education Review**, Chicago, v. 42 , n. 3, p. 309-37, Aug. 1998.

_____. School choice? or is it privatization. **Educational Researcher**, Washington, v. 29, n. 7, p. 15-20, Oct. 2000.

CARNOY, Martin; GOVE, Amber K.; MARSHALL, Jeffery H. **Cuba's academic advantage : why students in Cuba do better in school**. Stanford : Stanford University, 2007.

CARNOY, Martin; MARSHALL, Jeffery H. Cuba's academic performance in comparative perspective.. **Comparative Education Review** , Chicago, n. 49, n. 2, p. 230-261, May 2005.

CEBALLOS, Sergio U. Nilo. La educación media chilena : hitos en su modernización. **La Educación**, Washington, n. 122, 1995.

CHILE. Ministerio de Educación. Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. **Evaluación de Aprendizajes para una educación de calidad**. Santiago de Chile, 2003.

CONTRERAS, Dante; LARRAÑAGA, Osvaldo; FLORES, Lorena. *et al.* **Políticas educacionales en Chile** : vouchers, concentración, incentivos y rendimiento. Santiago de Chile : Universidad de Chile, 2003.

COX D., Cristián. **Educación en el bicentenario** : dos agendas y calidad de la política. Santiago de Chile : Universidad Católica, 2007.

_____. Innovation and reform to improve the quality of primary education : Chile. *In* : EDUCATION for all global monitoring report. Santiago de Chile, 2004.

ELACQUA, Gregory; FABREGA, Rodrigo. **El consumidor de la educación** : el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile. Santiago de Chile : Universidad Adolfo Ibañez., 2004.

FARRELL, Joseph P. **The national unified school in Allende's Chile** : the role of education in the destruction of a revolution. Vancouver : University of British Columbia, 1986.

GAURI, Varun; VAWDA, Ayesha. **Vouchers for basic education in developing countries** : a principal-agent perspective. Washington : World Bank, 2003.

HSIEH, Chang-Tai; URQUIOLA, Miguel. When schools compete, how do they compete? an assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program. **Journal of Public Economics**, Amsterdam., 2004.

KNOWLEDGE and skills for life : first results from Pisa 2000 - Education and skills. Paris: OECD, 2001. 322 p.

KNOWLEDGE and skills for life : further results from Pisa 2000. Paris: OECD, 2003.

KRUEGER, Alan B.; ZHU, Pei. **Another look at the New York City school voucher experiment.** New Jersey : Princeton University, 2003.

LARRAÑAGA, Osvaldo. Competencia y participación privada: la experiencia chilena en educación. **Estudios Públicos**, Santiago de Chile, v. 96, 2004.

LEARNING for tomorrow's world : first results from Pisa 2003. Paris : OECD/Pisa, 2004.

MCEWAN, P. J.; CARNOY, M. The Effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, Washington, v. 22, n. 3, p. 213-239, 2000.

MCGINN, Noel; SCHIEFELBEIN, Ernesto; WARWICK, Donald P. Educational planning as political process : two case studies from Latin America. **Comparative Education Review**, Chicago, v. 23, p. 218-239, 1979.

MULLIS, Ina V.S.; MARTIN, Michael O.; GONZALEZ, Eugenio J. *et al.*. **Timss 1999 International science report findings from IEA's repeat of the third international mathematics and science study at the eighth grade.** Boston : International Study Center/ Boston College, 2000.

PANORAMA social de América Latina 2006. Santiago de Chile : CEPAL, 2006.

RAVELA, Pedro. ¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa? Lima: GRADE/PREAL, 2003.

REVIEWS of national policies for education : Chile - draft examiner's report. Paris: OECD, 2003.

REVIEWS of national policies for education : Chile. Paris: OECD, 2004.

SANDSTRÖM, F Mikael; BERGSTRÖM, Fredrik. **School vouchers in practice: competition won't hurt you!** Stockholm : The Research Institute of Industrial Economics, 2002.



Reformas na educação: lições da experiência internacional

João Batista Araujo e Oliveira¹

Resumo

Este artigo procura extrair lições da literatura científica e de experiências com reforma educativa que vêm sendo levadas a cabo com êxito nos últimos anos em alguns países. Algumas dessas experiências foram apresentadas no Seminário Internacional sobre Reforma Educativa, promovido pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, e são o objeto dos vários artigos contidos no presente volume. Este artigo examina, primeiramente, os indicadores usuais que permitem identificar se um sistema educacional funciona bem. Trata-se de um critério essencial para identificar países onde a reforma deu certo, pois sem esses indicadores tudo não passaria de impressões a respeito de iniciativas mais ou menos populares ou conhecidas. Ao aplicar esses critérios aos países que fizeram reformas, observamos que as prioridades dessas reformas incidem exatamente sobre as condições que afetam esses indicadores. Daí o sucesso das reformas. Reformar a educação, portanto, não significa dar um salto no escuro, e sim, traçar uma estratégia para fazer a educação funcionar como deve, em função de resultados e indicadores que são compartilhados internacionalmente pelos países onde a educação dá certo. Assentados esses parâmetros, o artigo examina as motivações dos países que empreenderam reformas, os ingredientes comuns às reformas mais recentes, as características comuns aos processos de reforma e, também, alguns dos mitos comumente associados a reformas, de forma a permitir ao leitor destilar o que tem impacto e o que são fatores marginais ou específicos de um dado contexto. O caso do Chile é examinado

¹ O professor João Batista Araujo e Oliveira é presidente do Instituto Alfa e Beto.

à parte, pois trata-se de um país que empreendeu importantes reformas, durante muito tempo, mas que ainda não logrou resultados adequados. Esse país, apesar das diferenças conosco, é muito mais próximo do Brasil do que os demais países analisados no Seminário, e o exame de sua trajetória de reformas pode ser útil para a presente reflexão. A seção final sugere algumas conclusões e lições que podemos extrair da experiência internacional. Isso permitirá ao leitor avaliar por si próprio se o Brasil se encontra ou não numa trajetória de reforma, e se nossa trajetória, tal como se apresenta em documentos e planos governamentais, seria capaz de promover a melhoria do desempenho do nosso sistema educativo.

Sinais vitais: como saber que um sistema educacional funciona bem

Para avaliar o sucesso de uma reforma educativa cabe definir, primeiramente, o que é sucesso, e, em seguida, o que é reforma. A definição de reforma será abordada na próxima seção. Nesta seção tratamos de definir o que seja um sistema educacional que funciona bem.

A maioria das pessoas – e certamente os leitores deste artigo – não teriam muita dificuldade para identificar as características de uma escola que funciona bem. Diante de um conjunto de escolas, talvez não fosse muito difícil gerar um consenso, entre os leitores, sobre quais seriam as boas escolas, e que características elas possuiriam em comum. No que se refere ao desempenho acadêmico dos alunos, existe uma linha de estudos denominada “escolas eficazes”, e a partir desses estudos hoje temos parâmetros bastante universais para avaliar se uma escola é eficaz e quais são as suas características. Como a função histórica primordial da escola é transmitir conhecimentos e instrumentos para a aprendizagem permanente, esse parece ser um critério adequado, ainda quando limitado ou imperfeito.

O estudo comparado de sistemas educativos requer o estabelecimento de parâmetros similares aos que usamos para avaliar escolas eficazes. No caso, trata-se de avaliar o desempenho de sistemas educacionais – de um município, de um estado, de um país ou de um conjunto de países. Como em qualquer tipo de avaliação, os critérios podem se definir em relação ao contexto, aos

insumos, aos processos ou aos produtos, ou seja, os resultados. Os resultados podem ser os imediatos (aprendizagem, por exemplo) ou mediatos, como a formação de recursos humanos, a possibilidade de continuar a estudar ou a aquisição de instrumentos básicos para exercer a cidadania. No âmbito das ciências sociais aplicadas à educação, os economistas têm sugerido três critérios que abrangem algumas dessas dimensões: a eficiência, que tem a ver com o uso de recursos, a equidade, que tem a ver com a distribuição de oportunidades e a eficácia, que tanto pode ser medida pelo desempenho dos alunos – a qualidade do produto – quanto pelo impacto da educação na renda dos indivíduos ou no desenvolvimento da sociedade.

Para efeitos da presente discussão, e com base nos artigos apresentados no Seminário e que constam do presente volume, concentramo-nos no critério da qualidade, medida pelos indicadores do Pisa (*International Program for Student Assessment*) - hoje internacionalmente reconhecido e utilizado pelos países membros da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e muitos outros países denominados parceiros, inclusive o Brasil. Esses indicadores, embora se concentrem no vetor da qualidade medida pelo desempenho cognitivo dos alunos, também permitem avaliar, de certa forma, o grau de equidade dos sistemas educativos.

O Quadro 1 apresenta os resultados de alguns países nas provas do Pisa de 2003. Trata-se da nota de matemática, mas o escore global combinando resultados de matemática, língua e compreensão científica não daria resultados muito diferentes. A nota do Brasil foi incluída para efeito de comparação.

Quadro 1 – Indicadores de qualidade de sistemas educacionais

	Coréia	Irlanda	Finlândia	Brasil
Média geral no Pisa	542	503	544	380
% no nível 1 ou abaixo	9	17	7	54
% acima do nível 2	72	60	75	20
Variação entre escolas	41	15	2	n.d.
Diversificação do ensino médio (% não acadêmico)	31	28	59	5

Fonte: Pisa (2003)

A média da prova do Pisa é preestabelecida em 500 pontos. O desvio padrão é de 50 pontos. Portanto, a Coreia e a Finlândia se situam quase um desvio padrão acima da média; a Irlanda se situa próxima da média e o Brasil se situa a quase 2,5 desvios padrões abaixo da média². Em países grandes e descentralizados, como os Estados Unidos – cuja média é de 494 pontos, é feita uma amostra para cada estado, e há dados que indicam que pelo menos dez dos 50 estados norte-americanos possuem resultados superiores aos da Coreia, conforme registrado no artigo de Steve Heyneman.

Os alunos no nível 1 ou abaixo dele não possuem aproveitamento escolar significativo ao final de oito ou nove anos de escolarização. Mal sabem ler e escrever, mas esse nível de proficiência não é suficiente para compreender leituras ou resolver problemas simples. Os dados do Pisa sugerem que a maioria dos países-membros da OCDE consegue que pelo menos 70% ou mais de sua população esteja acima do nível 2, o que representa uma espécie de passaporte de cidadania e um atestado de sua condição de iniciar e concluir com êxito algum tipo de ensino médio³. Observe-se que os resultados do Brasil nesse indicador encontram-se invertidos em relação aos países desenvolvidos, ou seja, cerca de 80% dos alunos encontram-se no nível 2 ou abaixo dele. Esses indicadores internacionais também são importantes para compreender que não existe um nível absoluto de qualidade, nem uma qualidade elevada uniforme – em todos os países há camadas relativamente vultosas da população que não atingem os níveis mais elevados de desempenho. A avaliação com alunos dessa faixa etária é proposital, pois visa comparar os efeitos do nível básico da educação compulsória nos diversos países, bem como sua capacidade de preparar indivíduos com chances de prosseguir nos estudos.

2 Isso significa que apenas uma fração irrisória de brasileiros encontra-se acima da média do teste.

3 Em todos os países da OCDE o ensino médio é diversificado. Na maioria dos países, pelo menos 30% dos alunos frequenta cursos profissionalizantes ou técnicos – podendo chegar a 60% em casos como ao Finlândia e até 70% em países como a Suíça e Alemanha. Nem todos os alunos dispõem de condições para enfrentar os desafios de uma formação acadêmica rigorosa. Por outro lado, mais de 90% dos alunos que iniciam algum tipo de curso médio logram concluí-lo no tempo previsto. Esses são importantes indicadores de eficácia e eficiência dos sistemas educativos.

Já o critério “variação entre escolas” dá uma medida de equidade. Num sistema em que os bons alunos são segregados em algumas escolas e os maus alunos nas demais, a diferença entre escolas tende a ser muito grande – o que é um indicador de equidade na distribuição de oportunidades educacionais. A dispersão dos resultados entre diferentes escolas tende a ser menor nos países onde as populações são mais homogêneas e a qualidade das escolas também, como é o caso dos países nórdicos, e notadamente a Finlândia. Nesses países as diferenças se dão dentro das escolas e refletem mais as características dos alunos. Um país como a Coreia, que há mais de cinco décadas vem investindo pesadamente na equidade, ainda se depara com uma dispersão razoavelmente elevada de resultados entre escolas – embora muito menor do que a se verifica em países como o Brasil. Isso significa que ainda há um espaço de crescimento na qualidade do que é oferecido pelas escolas – o efeito escola ainda é elevado.

Finalmente, a última linha do Quadro 1 apresenta a porcentagem de diversificação do ensino médio. O objetivo dessa medida é registrar que a qualidade da educação é sempre um conceito relativo – para manter todos os alunos na escola, os países desenvolvidos consideram essencial que o tipo de ensino seja adequado à capacidade e interesse dos alunos, sobretudo a partir do ensino médio. Em todos os países desenvolvidos – diferentemente do Brasil –, isso se faz mediante uma ampla diversificação de tipos e níveis de cursos médios. Ademais, essas estratégias de diversificação também são consistentes com os níveis de desempenho dos alunos de 15 anos – nem todos os alunos se encontram em condições de superar os desafios de um ensino médio propedêutico para instituições de ensino superior altamente competitivas.

Em síntese, os resultados do Pisa comprovam que a grande maioria dos países da OCDE possuem sistemas educativos que funcionam bem. Isso não significa que todos os problemas educativos tenham sido resolvidos, nem que esses países estejam livres de crises, desafios ou problemas com alunos, professores ou programas de ensino. E, apesar dos avanços desses países, a equidade ainda permanece como um grande problema. Quanto mais desenvolvido um país, maior o efeito extra-escolar, e é cada vez

menor o espaço deixado à escola para diminuir diferenças de desempenho entre os alunos. Nesses países, a escola – em suas diversas formas - vem operando perto de seu limite máximo de eficiência e eficácia. O resto é por conta do esforço dos alunos e do patrimônio genético e cultural legado por suas famílias.

Por que falar em reformas de educação

O termo “reforma da educação” não é privativo dos países que ainda não possuem sistemas educativos de alto desempenho. Ao contrário, conforme ilustrado no presente volume, mesmo países desenvolvidos continuam implementando importantes reformas em seus sistemas educativos. Ademais, países da OCDE que hoje apresentam elevado desempenho, notadamente a Coreia, Irlanda e Finlândia, nem sempre tiveram bons sistemas educacionais. No caso dos países menos desenvolvidos da Europa, entre os quais se situava a Irlanda, alguns deles só iniciaram seus processos de reforma educativa na década de 1960. No caso da Coreia, os esforços de reforma se iniciaram depois da Guerra da Coreia, no início dos anos 50, mas apenas na década de 60 foram iniciados esforços voltados para a efetiva melhoria da qualidade. Mesmo na Europa e no seio da OCDE, ainda existem países que não chegaram a promover importantes reformas – como é o caso da Grécia ou de Portugal. E, entre os países de desempenho adequado, como Inglaterra ou Estados Unidos, são constantes as tentativas de empreender reformas em diversos aspectos do sistema educativo.

O que significa, efetivamente, o termo “reforma” da educação? Em seu artigo introdutório, Steve Heyneman diferencia reforma de mudanças, melhorias ou aprimoramentos. Reforma implica uma mudança de lógica no sistema, é algo que afeta de forma mais profunda o modo de funcionamento do sistema educacional. Por exemplo, centralizar ou descentralizar o comando sobre as escolas, promover a autonomia das escolas, certificar professores, criar sistemas de incentivo, alterar o mecanismo de financiamento, introduzir instrumentos de avaliação, vincular recursos ao desempenho, introduzir sistemas de ensino estruturado. Isso é diferente

de, por exemplo, ampliar o tempo de duração do ano ou do dia letivo, promover mudanças formais ou marginais nos currículos, capacitar professores ou introduzir computadores em escolas – todas elas medidas que podem ser importantes, mas não representam mudanças na lógica de funcionamento dos sistemas educativos.

As grandes reformas são as que alteram vários desses fatores ou alteram a lógica de funcionamento do sistema, com vistas a modificar questões importantes como o acesso, eqüidade ou a qualidade dos resultados. Elas não se referem a processos, embora impliquem intervenções em processos políticos, gerenciais ou pedagógicos. Uma reforma não precisa mudar todas as variáveis de um sistema educativo: por exemplo, dar aos pais o direito de escolher a escola onde matriculam os filhos é um exemplo de proposta radical, pois o risco de perder alunos - e, conseqüentemente, o financiamento - pode ser suficiente para alterar a lógica de funcionamento das escolas sem precisar de outras mudanças promovidas externamente. Outro exemplo de reforma radical é vincular parte da receita das escolas ou dos salários dos professores ao desempenho dos alunos. Muda-se apenas um aspecto do sistema – mas esse aspecto requer a mudança de outros. É nisso que consiste a essência de uma reforma.

Parece óbvia a necessidade dos países menos desenvolvidos, como o Brasil, por exemplo, empreenderem reformas educativas profundas⁴. Esses, no entanto, são os países que menos reformas empreendem – especialmente reformas profundas que afetem a lógica do sistema. Prova disso é que o Chile continua sendo o grande e único exemplo citado de reforma educativa na América Latina⁵. E mesmo assim, os resultados não são os mais animadores, como discutido no artigo de Simon Schwartzman.

4 De acordo com a definição anterior, nem mesmo ações como a criação do Fundef ou a instituição de mecanismos nacionais de avaliação teriam o caráter de uma reforma, pois não possuem mecanismos automáticos para induzir melhorias qualitativas na educação. Trata-se de aprimoramentos importantes, inclusive do ponto de vista da lógica de financiamento, com potencial de melhoria de equidade dentro dos estados, mas não chega a ser uma reforma educativa.

5 O caso de Cuba não configura uma reforma. Trata-se de uma evolução a partir de um sistema de ensino convencional, como ocorreu também com alguns países europeus, associado à centralização de decisões típicas dos países que fizeram reformas sob um regime autoritário com a possibilidade de atrair pessoas de alto talento com custo relativamente baixo.

Na verdade, são os países desenvolvidos, que já possuem sistemas educativos de melhor qualidade, os que mais se envolvem nesses processos de reforma. Na década de 60, de modo especial, os movimentos de integração da comunidade europeia e asiática à economia internacional levaram vários países a empreender reformas estruturais na educação, pois isso era um dos requisitos para a integração. Nas décadas de 80 e 90 os desafios da globalização forçaram muitos países a repensar seus sistemas educativos. No início do século 21 são os desafios da sociedade do conhecimento que têm levado alguns governos a empreender reformas – algumas delas profundas – em seus sistemas educativos. Outros países – especialmente os países germânicos e de certo modo, a França, onde a educação pública nunca foi de baixa qualidade – vêm evoluindo de forma progressiva, mas mesmo nesses houve reformas importantes em aspectos localizados do sistema educacional. A ampliação do tipo de exames de conclusão do ensino secundário na França, por exemplo, teve profundo impacto na diversificação do ensino médio, nas taxas de conclusão de ensino médio e na nova conformação do ensino superior. Outro exemplo: nos últimos quinze anos, países como a França, Inglaterra e Estados Unidos introduziram profundas mudanças nas políticas e práticas de alfabetização infantil, face à constatação dos baixos resultados dos alunos. Em países como a França e Estados Unidos, essa reforma implicou não apenas mudanças em currículos, mas na centralização de determinadas decisões sobre métodos e materiais de ensino. Nos Estados Unidos, a lógica utilizada baseou-se em incentivos – o financiamento federal às redes de ensino ficou atrelado à aceitação das orientações centrais⁶.

De modo geral, são pressões de ordem econômica – especialmente os desafios da produção e da sociedade do conhecimento – que vêm mobilizando os países a repensar e promover reformas em seus sistemas educativos. As reformas profundas, em sua grande maioria, não são motivadas por descobertas científicas, teorias pedagógicas ou artefatos tecnológicos, como os computadores. Elas são motivadas pela constatação de que algo vai mal e que os países correm o risco de comprometer o seu

6 Para informações sobre essa reforma, ver o relatório *Alfabetização infantil: novos caminhos*. Câmara dos Deputados, 2003.

futuro se não se empenharem em oferecer uma educação de qualidade para os seus cidadãos⁷.

Características comuns ao conteúdo das reformas bem sucedidas

O que há de comum entre as reformas bem sucedidas? O que é constante e o que é periférico? Que variáveis de uma reforma têm efetivo impacto sobre o desempenho dos alunos?

O Quadro 2 apresenta um resumo das características comuns ao conteúdo das reformas que foram apresentadas ou comentadas no Seminário, algumas das quais são objeto dos artigos constantes deste volume. O caso da Finlândia encontra-se descrito na publicação referente ao seminário sobre ensino médio (Câmara dos Deputados/CNC/IAB, 2007). No caso dos Estados Unidos, as avaliações constantes do Quadro 2 referem-se apenas aos dez estados cuja média no Pisa é superior à da Coreia. Os critérios foram aplicados pelo autor em função do que se encontra relatado nos artigos supracitados e das entrevistas que fez com os autores dos trabalhos apresentados no Seminário. As avaliações certamente são generalizações que refletem variáveis graus de imperfeição.

Quadro 2 - Aspectos comuns às reformas exitosas

Característica	Coreia	Irlanda	Finlândia	EUA
Programas de ensino claros e detalhados	Sim	Sim	Sim	Sim
Formação inicial dos professores	Alto	Alto	Alto	Alto
Autonomia da escola	Médio	Médio	Alto	Alto
Avaliação do programa de ensino	Alto	Alto	Alto	Alto
Conseqüência em função dos resultados	Sim	Sim	Sim	Sim

7 O autor não ignora que qualquer mudança é sempre vinculada a um determinado esquema de idéias e concepção sobre educação ou sua gestão. Nenhuma reforma é neutra ou ingênua. O argumento apresentado chama a atenção para o fato de que – com raras exceções, como no caso da proposta educacional de Dewey no início do século XIX – as questões de filosofia, ideologia e conteúdo da educação são mais pervasivas, e as mudanças são mais sutis e mais sujeitas a contradições ao longo do processo. O mesmo se aplica às questões de métodos de ensino e práticas docentes, que são muito resistentes a mudanças e de lenta absorção.

Na verdade, essas cinco características dos sistemas educativos eficazes são exatamente as cinco características comumente encontradas, em doses elevadas, nas escolas eficazes. Isso sugere que um sistema de ensino eficaz é o que produz escolas eficazes. E essas, por sua vez, produzem resultados elevados⁸.

Nem tudo funciona plenamente bem em todos os países, ou de forma otimizada. Mesmo entre as variáveis críticas para o sucesso há importantes diferenças de intensidade, conforme registrado no Quadro 2. Ademais, as formas de implementar esses elementos são fortemente sujeitas às características histórico-culturais dos vários países, conforme ilustrado na discussão seguinte.

A primeira característica comum aos países onde a educação funciona bem é a existência de programas de ensino claros e detalhados. Os governos dizem às escolas o que elas devem fazer, de forma clara e específica, usualmente detalhando os programas por disciplina e série. Todo o resto do sistema repousa nesses “termos de referência” apresentados pela autoridade pública. Uma mera consulta à internet permitirá ao leitor apreciar o grau de clareza e detalhe com que essas orientações normalmente são apresentadas nesses países. O objetivo dos programas de ensino não é ressaltar a erudição de quem os produziu ou discutir teorias, propostas pedagógicas ou métodos de ensino – o objetivo é orientar as escolas sobre o que a sociedade delas espera, em cada série do sistema de ensino. Em alguns países, além dos programas de ensino, são apresentadas outras informações, como a fundamentação para as escolhas ou considerações sobre abordagens, métodos e materiais

8 Um recente estudo divulgado pela imprensa em outubro de 2007, realizado pela empresa de consultoria McKinsey, sugere que, dentre as cinco variáveis recorrentes nas reformas educativas e nos sistemas educativos que dão certo, a mais importante de todas refere-se à qualidade do professor, especialmente seu nível de desempenho escolar ANTES de ingressar no magistério. Embora o salário de professores não esteja diretamente relacionado com desempenho, a condição para atrair professores de bom nível está necessariamente associada ao nível salarial. Daí porque medidas como reduzir o número de alunos por classe, diminuir as horas de trabalho docente do professor ou colocar dois professores por classe militam contra a melhoria da qualidade do ensino.

de ensino. Mas mesmo nesses casos, as informações são apresentadas de forma clara e inteligível, pois seu objetivo é que sejam compreendidas e utilizadas pelos professores e educadores de modo geral. Os programas de ensino são essenciais para articular as demais políticas e intervenções. Ao diretor da escola compete assegurar que o programa de ensino é ministrado e aprendido. Ao professor cabe implementar o programa, com maior ou menor liberdade na escolha de materiais e métodos, segundo a tradição de cada país. A autonomia pedagógica das escolas e dos professores – cuja amplitude varia nos diferentes países – concentra-se na escolha de metodologias, materiais e métodos para implementar o programa de ensino. A avaliação se volta para medir o domínio das competências estabelecidas pelo governo. E os sistemas de incentivo premiam as escolas ou professores que melhores resultados obtêm. Parece óbvia a importância dos programas de ensino em qualquer processo de reforma educativa.

A segunda característica associada a reformas de sucesso refere-se às políticas que levam um sistema de ensino a atrair e manter professores qualificados. O Quadro 2 resalta uma das características comuns, ou seja, a formação inicial dos professores. Isso significa que ao entrar na escola, os professores dos países onde a educação dá certo já dominam, pelo menos, os conteúdos básicos que vão ensinar. Com exceção dos Estados Unidos, onde a situação é muito variável entre os vários estados e sistemas escolares, os demais países analisados normalmente atraem, para o magistério, os concluintes do ensino secundário, situados entre os 20 ou 30% de melhores notas no final do secundário. Isso também se verifica em outros países de elevado desempenho educativo, como o Japão, por exemplo. É importante observar que não se trata de um indicador trivial: os futuros professores são jovens com bom preparo acadêmico, capazes, portanto, de fazer um bom curso de formação e dominar os conteúdos do ensino. Como observado, em quase todos os países europeus e asiáticos da OCDE, os professores gozam de *status* elevado na sociedade. Tipicamente o magistério encontra-se entre os três decis superiores das escolas de preferência: o elevado *status* torna a carreira atrativa. *Status* elevado refere-se ao grau de atratividade da

carreira, e se mede, por exemplo, pelo nível acadêmico dos alunos que procuram as carreiras de magistério. O segundo aspecto refere-se à formação inicial dos professores. Nos países em questão, a formação dos professores tende a ser de alto nível, com elevados padrões de exigência. Em muitos deles, há exames de certificação ou outros mecanismos de aferição de conhecimentos e competência ANTES do professor ingressar na escola. O resultado é que em todos eles os professores já chegam nas escolas dominando pelo menos o conteúdo do que vão ensinar. E, portanto, em condições de continuar a aprender com autonomia – o que viabiliza as estratégias de educação permanente⁹. Cabe observar, portanto, que a segunda característica das políticas e reformas eficazes consiste em assegurar um plantel de professores de alta qualidade ANTES de seu ingresso na vida profissional. É óbvio que, para que isso ocorra, é necessária uma articulação entre as condições relacionadas com a carreira, que incluem salários, condições de trabalho e, inclusive, o *status* social da profissão.

A terceira característica se refere à autonomia das escolas. A tendência nos diversos países cujas experiências foram analisadas no Seminário é dotar as escolas de amplos graus de autonomia, mas o conceito de autonomia é muito amplo e precisa ser definido. No campo pedagógico, como já discutido acima, a autonomia tende a ser bastante grande, mas refere-se à liberdade de escolha de materiais e métodos para ensinar o programa de ensino – e não para inventar seu próprio programa. Essa autonomia, por sua vez, se apóia na preexistência de um professor que já entra qualificado na escola e que conhece muito bem os conteúdos a ensinar. Em alguns países, cabe à escola supervisionar o estágio probatório e a formação pedagógica prática do professor; em outros, isso é mais centralizado. No campo administrativo, a autonomia mais

9 É crescente a preocupação dos países com a formação permanente dos professores. Isso não significa, no entanto, que os professores passam todo o tempo em atividades de capacitação. Em média os professores participam de eventos de duração variável de 1 a 3 dias por ano, para se informar a respeito de novas orientações ou práticas. A formação permanente refere-se sobretudo a oportunidades e estímulos para o professor continuar se atualizando, sozinho ou em cursos de formação de nível mais elevado do que já possuem (mestrado, por exemplo).

relevante refere-se à possibilidade de admitir e demitir professores, ou, no mínimo, de sancionar o seu comportamento mediante instrumentos que permitam ao diretor fazer com que ele cumpra os seus deveres. Os instrumentos e limites da autoridade dos diretores e escolas a esse respeito variam muito e geralmente estão relacionados à cultura de cada país. Nos Estados Unidos, por exemplo, a autonomia é total; na Finlândia, bastante ampla. Já na Irlanda, a cultura favorece políticas de apoio e assistência ao professor com problemas de desempenho, de modo a fazer tudo para dar a ele condições de superar as dificuldades. Na Coreia, como parte de sua política de promoção da equidade, os professores são designados por sorteio para as escolas, e nelas permanecem durante três anos. Nesses três últimos países, e especialmente na Coreia, as pressões sociais e as fortes expectativas sobre o desempenho dos professores exercem importante papel como mecanismo de controle social dos docentes. Em todos esses países há uma forte cultura de avaliação, que também funciona como mecanismo social de controle do desempenho.

A quarta característica comum às reformas eficazes refere-se à avaliação e às suas conseqüências. Em todos os países onde a educação funciona a contento existe avaliação, e a avaliação tem conseqüências. Mas a forma como isso ocorre difere de acordo com a tradição de cada país. Nos Estados Unidos e Coreia, a avaliação mais forte é externa às escolas, tem muita visibilidade e peso, e afeta a vida da escola ou dos professores – seja em função da reputação seja por meio de sistemas de incentivo às escolas ou professores. De certa forma, o mesmo ocorre na Finlândia. Já em países como a Irlanda, há dois mecanismos simultâneos. As escolas não são avaliadas externamente, mas os professores se utilizam de testes nacionais padronizados para avaliar os seus alunos. Os resultados não são públicos, mas as escolas ficam sabendo de sua posição absoluta e relativa – pelo menos em relação à média nacional. Além disso, as escolas são avaliadas anualmente por um comitê de avaliação externo e independente, mediante um processo detalhado de revisão de suas atividades centrais, conforme detalhado no artigo de Áine Hyland. Essa avaliação externa, que é um tipo de avaliação institucional, gera determinações e recomendações que a escola deverá acatar. Desde a década de 90, esses países, como a

maioria dos países desenvolvidos, passaram a participar das avaliações internacionais promovidas por instituições como o IEA – Instituto Internacional de Avaliação, as avaliações do Timms e, a partir do ano 2000, das avaliações do Pisa. Essas avaliações são feitas por amostragem e não incidem sobre as escolas, mas sua publicação é normalmente esperada com grande ansiedade em todos os países, podendo causar até mesmo a queda de ministros – como já ocorreu em diversos países. Em suma, a presença da avaliação e de suas conseqüências é muito forte, tanto como componente de reformas educativas quanto como parte do cenário dos países onde a educação dá certo. Resta observar, a respeito do tema, que as avaliações normalmente se concentram nas séries terminais da educação compulsória por duas razões. Primeiro porque, conforme o nome indica, essa é a etapa fundamental e determinante do sucesso das demais. As reformas de sucesso sempre se apoiam na oferta de educação fundamental de qualidade para todos. Segundo porque até o final dessa etapa, os programas de ensino são bastante uniformes e, portanto, é possível fazer comparações válidas. A partir do ensino médio, a diversificação de currículos e programas torna mais difícil esse tipo de comparação.

Finalmente, a quinta característica associada a reformas de sucesso – como, de resto, a qualquer processo gerencial bem sucedido – refere-se à existência de contingências ou conseqüências. Nos países em tela, as avaliações levam a conseqüências, e a implementação das conseqüências vem contribuindo para melhorar os resultados. As conseqüências variam de cultura e país, mas podem implicar incentivos, inclusive econômicos, perda de cargos, demissão, fechamento de escolas, mudança de currículos etc.

Em síntese, em todos os processos de reforma educativa bem sucedida observamos a presença desses cinco elementos. A implementação desse elemento não se dá necessariamente de uma vez, pois cada reforma tem sua própria lógica e sua própria dinâmica. Alguns fatores, no entanto, normalmente têm precedência sobre os demais, inclusive por razões históricas e culturais. Por exemplo, a existência de programas de ensino claros e detalhados sempre caracterizaram esses países, mas as

reformas das últimas décadas têm levado a cuidados cada vez maiores na preparação desses currículos – na Finlândia, houve pelo menos quatro importantes revisões nos últimos 25 anos, sempre com a tendência de lograr maior clareza e especificação nas expectativas do que as escolas devem ensinar. A qualidade da formação de professores sempre esteve presente em países como a Irlanda, mas assumiu papel importante nas reformas de países como Finlândia e Coréia, e, mais recentemente, em diversos estados norte-americanos. A avaliação é fenômeno recente, mas que rapidamente assumiu posição de destaque, pois a publicidade dos resultados exige respostas do poder público. E, claro, a educação é um aspecto do funcionamento das sociedades, e ela sempre será tão boa ou tão má quanto o entendimento da sociedade, especialmente das famílias, a respeito de sua importância. É esse entendimento e envolvimento que assegura a legitimidade das reformas e permite aos governos pagar o preço político de algumas reformas por vezes impopulares.

Características comuns ao processo de reformas bem sucedidas

O que têm em comum as reformas de educação que dão certo? Na seção anterior, apresentamos as características comuns ao conteúdo de reformas bem sucedidas. Nesta seção, examinamos, brevemente, as características que aparecem como comuns aos processos de reforma, ou seja, aos modos de conceber e implementar as reformas. Também nos referimos aos fatores que não são relevantes, ou pelo menos não constantes nas várias reformas, e que abordamos na seção final, intitulada “mitos”, sobre fatores de sucesso, pois freqüentemente são aspectos secundários, mas que, por sua visibilidade, costumam atrair a atenção dos políticos e dos que gostam de provocar resultados no curto prazo. O Quadro 3 apresenta um conjunto de aspectos que estão presentes nas reformas que deram certo.

Quadro 3 - Características do processo de reformas educativas exitosas

- Integração com políticas econômicas/modernização
 - Consenso sobre os problemas
 - Graus de ruptura
 - Pressão dos pais
 - Inspiração em bons modelos
 - Implementação progressiva
-

Integração com políticas econômicas e modernização. O caso dos países europeus da OCDE é ilustrativo: pertencem à OCDE, por definição, países que deram certo, de acordo com algumas evidências de desenvolvimento econômico e outros critérios referentes a características institucionais. O apelido da OCDE é “clube dos países ricos”. Os critérios de entrada na OCDE são ainda mais restritos do que os de entrada na Comunidade Européia, por exemplo.

Nem todos os países da OCDE empreenderam reformas educativas. E nem todos que as empreenderam lograram sucesso. Mas todos participaram, em maior ou menor grau, de profundas transformações econômicas a partir do pós-guerra. Essa é uma prova de que o desenvolvimento econômico pode ter sido uma condição necessária, mas não suficiente, para promover reformas educativas. Em alguns países, o sucesso econômico possibilitou as reformas educativas, mas, em outros, isso não ocorreu. E alguns países fizeram e continuam apenas a fazer ajustes em seus sistemas educativos, dado que nunca tiveram um sistema educativo de má qualidade.

Em países como a Finlândia e Irlanda – mas também em outros não mencionados no presente volume –, as reformas educativas normalmente encontram suas justificativas e fundamentos nos desafios do desenvolvimento econômico, da competitividade, da globalização. Na Coreia, o plano educacional fez parte de um plano mais global de desenvolvimento econômico – como foi o caso dos demais “tigres asiáticos”. Nos Estados Unidos, todos os apelos para reformas educativas

– desde o lançamento do Sputnik pelos russos, ao final da década de 50
– incluem a competição internacional como *leitmotiv* para reformas na educação. O que parece distinguir as reformas educativas exitosas não é o discurso da competitividade, mas a inclusão dos planos da educação nas políticas e orçamentos dos ministérios responsáveis pela condução das políticas econômicas.

Consenso sobre problemas. Uma coisa é implementar uma reforma educativa. Outra coisa é mantê-la ou manter suas premissas ao longo do tempo. Profundas reformas educativas foram implementadas em países como Cingapura, Coréia ou Chile durante períodos de ditadura. A maioria dessas reformas sobreviveu a processos de abertura democrática. A continuidade é uma forma de legitimação das reformas – apesar do contexto autoritário em que foram empreendidas. De certa forma, o mesmo ocorreu na Inglaterra de Thatcher, mas seria difícil caracterizar o seu governo como ditatorial ou anti-democrático. Em países democráticos, a própria aprovação da reforma depende da obtenção de consensos. O que se observa, em todos os casos, é que o consenso necessário não se dá em torno de propostas ou soluções, mas de consensos sobre o problema ou a necessidade de intervenção ou mudança. Por exemplo, o consenso de que a situação é ruim ou pior do que em outros países. Ou o consenso de que os pais devem ter o direito de escolher a escola para os filhos. Ou o consenso de que professores devem ser premiados em função do desempenho dos alunos. As estratégias para lidar com essas questões dificilmente são objeto de consenso, pois quase sempre implicam quebrar direitos, privilégios ou romper com inércias. Na Coréia, por exemplo, a forma para quebrar os privilégios de acesso da elite a níveis mais elevados de ensino implicou o uso de sorteio para ingresso nas escolas, ao invés de exames. Possivelmente o risco de ver seus filhos sem escolas levou as elites a apressar o processo de universalização do acesso. O ideal de oferecer ensino de qualidade para todos levou as autoridades a promover sorteio para alocar professores às escolas – o que dificilmente se obteria por meio de acordo sindical ou entendimento –, mesmo sob um regime ditatorial. Mas havia um consenso social sobre a necessidade de dar chances a todos, e foi isso que viabilizou as reformas.

Graus de ruptura. Reformas educativas implicam, por definição, em rupturas, descontinuidades. Os sistemas educacionais são muito parecidos em suas aparências, e isso vale para os bons e maus sistemas. Mas por trás das aparências há profundas diferenças que nem sempre são captadas por um observador não treinado para perceber o que está por trás de um sistema eficaz de educação. Todos os sistemas possuem escolas, diretores, professores, programas de ensino etc. Mas as aparências podem enganar. Para chegar à qualidade, muitas vezes ou quase sempre foram necessárias rupturas em políticas, estratégias e mecanismos gerenciais, ou mesmo no conteúdo de programas para os alunos ou para a formação dos professores. Embora varie o grau das rupturas, em todas as reformas essas rupturas existem – daí a escassez de reformas e, mais ainda, de reformas bem sucedidas. Na Irlanda houve grandes rupturas. Primeiro nos currículos, que mudaram da ênfase humanista para uma ênfase mais científica. Depois no nível de formação de professores. Em seguida, nos mecanismos de gestão e avaliação das escolas. Na Finlândia, as rupturas também foram semelhantes, mas as grandes reformas atuais vêm se dando na diversificação do ensino médio, como por exemplo com a introdução de currículos não seriados. Na Coreia, já mencionamos vários exemplos de rupturas. Nos Estados Unidos, as grandes rupturas têm a ver com os sistemas de incentivo aos professores com base na avaliação do desempenho dos alunos, com os mecanismos de certificação de professores e com os processos de escolha de escolas pelos pais, com as conseqüentes mudanças nos mecanismos de financiamento e gerenciamento das escolas. O que torna as rupturas necessárias é a constatação dos problemas. O que as torna possíveis é a pressão e apoio da sociedade e especialmente dos pais.

Pressão dos pais. Também caracteriza as reformas bem sucedidas a participação dos pais na educação, nas escolas, na vida escolar dos filhos e na pressão social. Essa participação se dá de formas diferentes, de acordo com as peculiaridades de cada cultura. Na Coreia, ela se dá de forma exacerbada e se faz diretamente sobre os filhos. O esforço do governo da Coreia reside em dissuadir os pais de contratarem professores particulares para os filhos. Na Irlanda, a educação sempre foi valorizada

pela sociedade, mas apenas com a introdução de mecanismos externos de avaliação os pais passaram a se preocupar de forma mais objetiva com a qualidade da aprendizagem e a participar dos processos de avaliação das escolas. Na Finlândia, a educação veio a reboque do desenvolvimento econômico. O sucesso da economia e do sistema educativo atraiu a atenção dos pais para a importância da boa escolarização como condição de sucesso de seus filhos. Nos Estados Unidos, as situações locais são muito diversas e há diferenças marcantes na relação das famílias com as escolas em função do seu nível socioeconômico. Cada vez mais se tornam populares, nesse país, os sistemas de avaliação de mérito dos docentes e os mecanismos de escolha da escola pelos pais, o que requer forte apoio político das famílias. A pressão e participação das famílias é forte e existe em todos esses países – o que muda são as formas como essa pressão se exerce. Se o apoio dos pais e da sociedade nem sempre é fundamental para empreender reformas, ele é sempre imprescindível para mantê-las no curso e fazê-las avançar em seus propósitos. Mas também é natural que, na medida em que um sistema funciona bem, as pessoas tendam a se despreocupar e delegar as funções para quem está demonstrando competência. As reformas ocorrem diante de crises e as crises ocorrem quanto há acidentes, ameaças ou percepção de problemas graves. Daí a importância de mecanismos de avaliação externa, mecanismos de escolha de escolas pelos pais e outros que permitam transparência, de forma a assegurar o controle permanente da qualidade, ainda que com custos relativamente baixos de participação e mobilização.

Inspiração em bons modelos. Os países que são considerados como exemplos de reformas educativas de sucesso sempre buscaram inspiração em outros países de sucesso. O primeiro plano de reforma da Coreia, no início da década de 50, já assinalava a assimilação de experiências exitosas como parte de suas premissas de reforma. Essa tentativa de imitar os melhores ou adaptar o que deu certo em outros lugares é característica de quem conseguiu melhorar. Nenhuma das reformas mais conhecidas implica em descobertas geniais ou inovações desconhecidas dos demais países. Muito menos se baseia em descobertas pedagógicas ou filosofias educacionais promissoras. Ao contrário, todas as reformas implicam em

identificar o que funciona em outros países e adaptar o que deu certo às necessidades e condições locais. E, como vimos, o que dá certo para os sistemas educacionais é o mesmo que dá certo para as escolas: um conjunto de condições básicas e uma dinâmica que permite a auto-correção ou correção externa.

Implementação progressiva. É possível detectar, em países que empreenderam profundas reformas educativas, momentos críticos e decisões de reformar a educação. Mas mesmo nesses países – como Irlanda ou Coréia, por exemplo – as decisões iniciais são vagas e imprecisas. A direção pode ser clara desde o início, mas as reformas que dão certo são parte de um processo, sujeito a avanços e retrocessos. Dois aspectos caracterizam as reformas que deram certo. Primeiro, ao longo do processo de reforma, não há mudança nos rumos ou prioridades, especialmente na dinâmica expansão-consolidação da qualidade. Há adaptabilidade e concessões, mas sem perda da prioridade e do foco. Segundo, os processos sempre são progressivos, começando de baixo para cima. A estratégia mais usual consiste em universalizar um nível mais elementar e consolidar sua qualidade. Enquanto se consolida a qualidade, expande-se o nível posterior, e depois se consolida a qualidade desse nível. Nenhum dentre os países estudados procedeu de forma diferente. O exame das políticas de ensino médio dos países desenvolvidos (Câmara dos Deputados/CNC/IAB, 2007) mostra que a base para a expansão e diversificação desses sistemas repousa não apenas na universalização do ensino fundamental, mas na universalização da qualidade: nos países desenvolvidos, mais de 90% dos alunos supera o nível 2 nas provas do Pisa.

Em síntese, esses aspectos em comum sugerem que o êxito de reformas exige existência, mobilização ou cultivo de certas precondições. Primeiro, é preciso dinheiro. Recursos são importantes para expandir e melhorar a qualidade. Como os recursos são escassos, normalmente os países implementam suas reformas de forma sucessiva, ao longo do tempo, expandindo e consolidando a qualidade antes de universalizar o acesso nos níveis seguintes. Segundo, é necessário um sentimento de

crise e um consenso sobre a necessidade de mudança. Terceiro, é preciso promover rupturas – não se faz omelete sem quebrar os ovos. Rupturas requerem sustentação e apoio, especialmente das famílias e pais, que estão mais diretamente envolvidos com as conseqüências das reformas. Boas reformas não são boas por suas qualidades intrínsecas, por suas motivações, boas intenções, ideologias ou adoção deste ou daquele mecanismo. Elas são boas porque são eficazes. E a eficácia consiste em escolher e implementar o que tem mais condição de dar certo: trata-se mais de copiar e adaptar do que inventar novos modelos de educação. Finalmente, as boas reformas revelam a necessidade de associar firmeza e paciência para superar os obstáculos e implementar as mudanças na ordem correta, de baixo para cima, dos níveis mais básicos para os níveis superiores. Ninguém – nem países ricos – conseguiu implementar reformas educativas sustentáveis de uma só vez. E ninguém, até hoje, conseguiu melhorar os níveis seguintes, em escala, sem ter assegurado uma boa base de sustentação – a universalização do ensino fundamental de qualidade.

Mitos sobre fatores de sucesso

Como em todo setor da atividade humana, e apesar das evidências sobre o que funciona e não funciona em educação, prevalecem mitos, e por vezes modas, a respeito do que efetivamente é necessário para mudar a educação. Entre os candidatos mais votados encontram-se os gastos em educação (PIB), salários dos professores, baixa relação professor/aluno, duração do calendário escolar e do dia letivo, grau de centralização do comando sobre as escolas, formação permanente dos professores, currículos flexíveis, educação individualizada, incentivos para professores, e, mais recentemente, a informática.

As evidências demonstram que nenhum desses fatores aparece consistentemente nem nas reformas estudadas nesse volume, nem nos países com elevado desempenho educativo. Ocasionalmente, eles podem ocorrer num país e, em certos casos, constituir-se elemento importante de uma reforma. Por exemplo, a descentralização foi um importante pivô da

reforma no Chile ou na Inglaterra; os sistemas de escolha de escolas pelas famílias são tradição na Irlanda e objeto de reformas permanentes nos Estados Unidos. Mas não existe qualquer relação, por exemplo, entre nível de investimentos em educação, salário de professores ou uso de informática e resultados – a Coreia é um país com os melhores resultados e menores investimentos, a Irlanda também investe significativamente menos do que os demais.

Em breve, a discussão até o presente sugere que há alguns fatores constantes associados ao sucesso da escola e das reformas educativas, e alguns fatores que podem ou não estar presentes para assegurar o sucesso. A importância desses outros fatores pode ser crucial numa determinada circunstância, mas mesmo nos países onde foram implementados, seu impacto só ocorre na presença dos fatores que são constantes.

O caso do Chile

O caso do Chile, tal como apresentado no artigo de Simon Schwartzman, discrepa das informações mais correntes sobre o “sucesso” das reformas educativas naquele país. A razão é simples – as pessoas muitas vezes observam apenas os conteúdos e processos de uma reforma, mas não se dão ao trabalho de analisar os resultados e reavaliar suas percepções. Nem tudo que reluz é ouro, como diz o ditado.

São inegáveis as mudanças havidas na educação do Chile nos últimos anos – especialmente nas últimas três décadas. E é inegável o fato que houve reformas profundas em diversas e importantes dimensões do processo educativo e de seu gerenciamento. E também é inegável que, como sugere o artigo de Steve Heyneman, possivelmente a sociedade chilena e os pais dos alunos não querem retornar ao *statu quo ante*, ou seja, não querem retroceder ao que era a educação antes das reformas. Limitamos nossas considerações a alguns aspectos da reforma chilena relevantes para as lições que estamos tentando ressaltar neste capítulo.

Os resultados do Pisa e de outras comparações internacionais mostram que o sistema educacional chileno não atingiu patamares minimamente

adequados. Os dados das avaliações internas mostram, como no caso do Saeb do Brasil, que não houve queda de qualidade, apesar da universalização das oportunidades e expansão do acesso a níveis superiores de ensino. Este é um resultado positivo, mas insuficiente para assegurar o sucesso de uma reforma. Outro importante resultado é de equidade – pois a expansão do acesso aumenta as chances individuais para aqueles que antes não teriam tido acesso ao sistema escolar. Também é inegável que o governo chileno promoveu várias e importantes reformas que, por si mesmas, podem ser consideradas como importantes avanços – visto que deram certo em outros lugares e, portanto, pelo menos têm o potencial de dar certo no Chile.

O que estaria entretendo ou o que teria entretido o sucesso das reformas educativas do Chile? Com base na avaliação da OCDE sobre o Chile publicada em 2004 sob o título de *Reviews of national policies for education: Chile. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development* e nas observações *in loco* do autor em visita de estudos àquele país em outubro de 2006, permito-me especular sobre algumas razões que poderiam oferecer interessantes lições sobre reformas educativas.

Ordem das mudanças. As reformas educativas no Chile começaram no início da década de 80 pela avaliação – e a avaliação ainda constitui, até hoje, em instrumento fundamental para prosseguir nas reformas. A primeira reforma relativa aos professores se deu quase dez anos depois, no início da década de 90, no bojo da municipalização do controle sobre as escolas e tendo como conseqüência uma violenta baixa de *status* da uma profissão antes considerada quase como patrimônio nacional. Somente no início do novo milênio começaram mudanças que alteraram de forma significativa a atratividade das carreiras dos professores, que começam a se manifestar na elevação da qualidade acadêmica dos que procuram a carreira do magistério. Da mesma forma, somente nos últimos anos o governo começa a interferir de maneira mais profunda nos cursos e currículos de formação de professores, dando mais ênfase aos conteúdos das disciplinas. É razoável supor que a falta de professores qualificados tenha prejudicado outros avanços e limitado o potencial alcance de outras intervenções que supunham a existência de tais recursos.

Substância das mudanças. As reformas da educação do Chile incluem várias mudanças curriculares – todas elas, de certa forma, referenciadas a mudanças realizadas em outros países. Mas nem sempre essas mudanças se inspiraram em modelos consistentes ou adequados, ou ocorreram no tempo certo. Por exemplo, somente em 2003 o Chile alinhou seus currículos de alfabetização de crianças às reformas curriculares nessa área empreendidas por outros países. Da mesma forma, a orientação de certas reformas curriculares pressupunha um nível de professor que não existia nas escolas. O gigantesco e sofisticado esforço de certificação de professores que vem sendo desenvolvido no Chile também pode ter sido prejudicado pelos limites da formação básica desses. A supervisão escolar é outro aspecto que foi objeto de reforma, mas nem sempre alinhada, na substância, com bons princípios de efetiva autonomia. Basta observar o fato de que a supervisão escolar tipicamente requer dois a três dias por ano, nos países mais avançados, mas no Chile requer mais de 50 dias de visita às escolas, o que sugere fortes limitações na autonomia. Não existem evidências de que intensidade de visitas de supervisão às escolas contribua para fortalecer a autonomia escolar ou para melhorar o desempenho dos alunos. Ao contrário, as correlações parecem sugerir o contrário – nos países com melhor nível educacional, a supervisão é limitada a poucos dias e focalizada em resultados.

Mercado e regulação. As reformas educativas do Chile foram fortemente marcadas pela “ideologia” do mercado – a descentralização, a autonomia, a competição entre escolas, o direito de escolha etc. Todos esses mecanismos possuem um enorme potencial de produzir bons resultados. No entanto, parece ter faltado às reformas do Chile mecanismos adequados de regulação que criassem efetivas condições para a competição pela qualidade. Por exemplo, o valor *per capita* deveria ser igual para escolas públicas e privadas subvencionadas. Na prática, as públicas recebem mais recursos, por força de injunções legais referentes a direitos trabalhistas dos professores. Ao mesmo tempo, ao terem vantagens asseguradas por outros meios, os professores nem sempre são motivados por incentivos para competir por alunos ou por qualidade, como era a intenção da reforma. Por outro lado, as escolas

privadas têm maior flexibilidade para admitir e demitir professores, e aceitar ou rejeitar alunos. A própria competição por alunos, por sua vez, se vê limitada pela lógica de decisão dos pais em relação à escolha da escola – que freqüentemente se dá mais por critérios de proximidade geográfica ou afiliação religiosa do que por critérios de desempenho acadêmico. Enfim, entre a intenção e a prática, alguns mecanismos de “mercado” não funcionaram na direção prevista, nem foram atualizados. Com isso, a média as escolas privadas subvencionadas é comparável com os resultados das escolas públicas. Seriam evidências do “fracasso” das políticas de mercado.

Uma análise mais detalhada da realidade, no entanto, pode suscitar algumas reflexões alternativas. Dados recentes, não publicados, dão conta de que algumas escolas privadas subvencionadas vêm apresentando resultados significativamente superiores à média e bastante próximos da média das escolas privadas não subvencionadas. Essas escolas geralmente pertencem a redes de ensino – de maior ou menor tamanho – e possuem características muito semelhantes às das escolas eficazes. O mecanismo de mercado, por si só, parece ter sido incapaz de provocar o surgimento de mais escolas desse tipo ou de inibir a permanência e êxito de escolas de menor qualidade. Ou seja, os ingredientes para o sucesso parecem estar presentes na reforma educativa do Chile, mas não ocorrem espontaneamente e precisariam ser incentivados por meio de regulações e outros mecanismos de incentivo à melhoria da qualidade.

Se corretas, essas reflexões sugerem que, por detrás de importantes avanços, reformas e rupturas, há problemas de conteúdo, ordem e de instrumentos gerenciais que limitaram o alcance das reformas educativas. Muitos desses fatores já foram evidenciados, mas alguns deles ainda não estão na ordem do dia. As recentes conturbações no panorama da educação do Chile não permitem deixar entrever qual o rumo das reformas no futuro próximo naquele país.

Reflexões finais e conclusões

Este volume e o Seminário que lhe deu origem têm como subtítulo: educação baseada em evidências. Esse ciclo de seminários tem como objetivo trazer ao Brasil informações seguras e atualizadas sobre temas importantes da educação. No caso presente, tratamos da evidência a respeito do êxito de reformas educacionais, das características comuns a essas reformas, dos processos usuais nas reformas e de fatores que não estão sistematicamente associados ao sucesso das reformas.

Uma das conclusões mais importantes é que o produto final de uma reforma bem sucedida coincide com o que sabemos sobre escolas eficazes. Ou seja, uma reforma é bem sucedida quando os governos criam condições para que, pela regra criada, toda escola possa ser eficaz. Isso não significa que todas escolas serão excelentes, mas que todas podem lograr e efetivamente logram oferecer um ensino de qualidade para todos.

Os ingredientes que se demonstraram constantes nas reformas de sucesso são a existência de programas de ensino claros e detalhados, políticas que assegurem a formação de professores de qualidade, a autonomia das escolas, a avaliação relacionada ao programa de ensino e a existência de mecanismos que geram conseqüências. No que se refere aos processos, as reformas bem sucedidas geralmente são parte de políticas macroeconômicas ou projetos de desenvolvimento, partem de um consenso sobre a existência de um problema, requerem a participação e pressão da sociedade e especialmente dos pais dos alunos, baseiam-se em idéias comprovadas em outros lugares e são implementadas de forma progressiva, de baixo para cima, e consolidando, a cada passo, os avanços quantitativos.

A análise também demonstrou que muitos aspectos isolados, que freqüentemente são invocados como soluções mágicas ou como elementos centrais para o êxito de uma reforma educativa não se encontram nem na prática dos países que deram certo com a educação

nem aparecem como característica central de muitas reformas recentes. Circunstâncias específicas de países, no entanto, podem justificar ou explicar a importância de tais fatores, como diferenciais de salário, níveis de investimento do PIB ou ampliação do calendário escolar. Mas esses não parecem se constituir em fatores onipresentes ou essenciais.

Que lições tirar dessas experiências? A lição mais importante, e talvez a mais imediata, é verificar, à luz dos ingredientes das reformas de sucesso e dos processos comuns às várias reformas, se o Brasil, com seus planos de educação e miríades de idéias que circulam por aí, se encontra em vias de reformar a sua educação. Essa reflexão fica por conta do leitor.

Anexo 1

Os autores

Stephen P. Heyneman recebeu o título de PhD em educação comparativa pela Universidade de Chicago, em 1976. Serviu no Banco Mundial por 22 anos. Entre 1976 e 1984, trabalhou com pesquisas sobre qualidade na educação e na elaboração de políticas para suporte da eficácia educacional. Entre 1984 e 1989, foi oficial sênior em macropolíticas educacionais. Entre 1989 e 1998, foi o responsável pela política de educação e financiamento estratégico, primeiramente para o Oriente Médio e Norte da África e, mais tarde, para os 27 países de Europa e da Ásia Central. Em julho de 2000, assumiu o cargo de professor da política internacional da educação na Universidade de Vanderbilt. Seus interesses atuais incluem o efeito da educação superior na coesão social, do comércio internacional em serviços da educação, o custo econômico e social da corrupção da educação superior.

Chong Jae Lee é presidente do *Korean Education Development Institute* e professor do departamento de educação da Universidade Nacional de Seul. PhD em Educação pela Universidade da Flórida (EUA), Lee é membro do Comitê Científico Regional da Ásia e Pacífico; do Subcomitê de Educação da Comissão Nacional Coreana para Unesco e vice-presidente do *Bureau* de Membros da Comissão de Educação da OCDE. É autor de publicações nas áreas de reforma educacional no século XXI; sistemas e planos de educação; administração educacional; economia e educação; e gestão da educação superior.

Áine Hyland aposentou-se recentemente como o professora da educação e da vice-presidência da Universidade de Cork, Irlanda. É vice-presidente do Conselho de Pesquisa Irlandês para as Ciências Sociais e Humanas e é autora de extensa lista de obras sobre políticas e práticas educacionais. Durante 25 anos, chefiou ou foi membro de inúmeras Comissões de Educação na Irlanda. É membro do Programa Institucional de Avaliação da Associação Européia das Universidades e coordena também uma rede de instituições de educação superior do Programa Institucional de Liderança da Fundação de Carnegie para o Avanço do Ensino e da Aprendizagem.

Simon Schwartzman é pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) no Rio de Janeiro. Estudou sociologia e ciência política na UFMG, tem mestrado em sociologia pela Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (Flacso, Chile) e é doutor em ciências políticas pela Universidade da Califórnia, Berkeley. Foi professor de ciência política e diretor científico do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP entre 1990 e 1994, e presidente do IBGE entre 1994 e 1998. É autor de vários livros, entre eles: *Os desafios da educação no Brasil*, escrito com Colin Brock; *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*; e *A escola vista por dentro*, com João Batista Araujo e Oliveira. É membro da Academia Brasileira de Ciências.

João Batista Araujo e Oliveira é PhD em educação e possui vasta experiência como professor, pesquisador, administrador público e consultor, tendo trabalhado no Brasil e em mais de 50 países. É autor de mais de três dezenas de livros científicos, mais de uma centena de artigos técnicos e científicos, e de várias publicações de caráter didático. Como consultor participou de importantes reformas educativas em âmbitos nacional, estadual e municipal. Atualmente preside o Instituto Alfa e Beto.

Anexo 2

Comissão de Educação e Cultura - CEC

Presidente: Deputado **Gastão Vieira**

1º vice-presidente: Deputada **Maria do Rosário**

2º vice-presidente: Deputado **Frank Aguiar**

3º vice-presidente: Deputado **Oswaldo Reis**

Titulares

Deputado Alex Canziani

Deputada Alice Portugal

Deputado Angelo Vanhoni

Deputado Antonio Bulhões

Deputado Antônio Carlos Biffi

Deputado Ariosto Holanda

Deputado Átila Lira

Deputado Carlos Abicalil

Deputado Clodovil Hernandez

Deputado Clóvis Fecury

Deputada Fátima Bezerra

Deputado Frank Aguiar

Deputado Gastão Vieira

Deputado Iran Barbosa

Deputado Ivan Valente

Deputado João Matos

Deputado Joaquim Beltrão

Deputado Lelo Coimbra

Deputado Lobbe Neto

Deputada Maria do Rosário

Deputadao Nice Lobão

Deputado Nilmar Ruiz

Deputado Oswaldo Reis

Deputado Paulo Renato Souza

Deputado Paulo Rubem Santiago

Deputado Professor Ruy Pauletti

Deputado Professor Setimo

Deputada Professora Raquel Teixeira

Deputado Raul Henry

Deputado Rogério Marinho

Deputado Severiano Alves

Deputado Waldir Maranhão

SUPLENTES

Deputada Andreia Zito	Deputado Jorginho Maluly
Deputada Angela Amin	Deputado Lira Maia
Deputada Angela Portela	Deputada Luiza Erundina
Deputado Beto Mansur	Deputado Marcelo Ortiz
Deputado Bonifácio de Andrada	Deputado Márcio Reinaldo Moreira
Deputado Dr. Pinotti	Deputado Mauro Benevides
Deputado Dr. Ubiali	Deputado Mauro Lopes
Deputado Eduardo Lopes	Deputado Neilton Mulim
Deputado Elcione Barbalho	Deputado Paulo Magalhães
Deputada Eliene Lima	Deputado Pedro Wilson
Deputado Elismar Prado	Deputado Professor Victorio Galli
Deputado Flávio Bezerra	Deputado Raimundo Gomes de Matos
Deputado Gilmar Machado	Deputado Reginaldo Lopes
Deputado Jilmar Tatto	Deputado Ribamar Alves
Deputado João Oliveira	Deputado Ricardo Izar
	Deputado Saraiva Felipe

Local: Anexo II, pav. superior, ala C, sala 170

Telefones: 3216-6622/6625/6627/6628

FAX: 3216-6635