

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 freqüenta 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 rígorosa. 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 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, equidade 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	Coréia	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 ressalta 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 quando 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 Coreia, 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 consequência 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 das 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 as 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.