

OS DESAFIOS DO FINAL DOS ANOS 90: EFICIÊNCIA, QUALIDADE E EQUIDADE NOS SISTEMAS EDUCATIVOS

As Reformas Educacionais De Segunda Geração

Guiomar Namó de Mello
Diretora Executiva da Fundação Victor Civita

Só existe o tempo presente: o presente do passado, o presente do presente e o presente do futuro.

Santo Agostinho

1. Afirmar que existe ou está para existir uma nova geração de reformas educacionais requer dispor de uma perspectiva de análise histórica de um fato bastante recente: se tomamos os anos de 1980 como marco inicial, constatamos que os esforços de reforma deste final de século estão apenas completando duas décadas. Por outro lado, o ritmo vertiginoso das mudanças geo-políticas, econômicas e tecnológicas, que caracterizam este período, não só justifica como exige a ousadia.
2. Para que a ousadia não se confunda com arrogância, parece mais adequado afirmar que, com ritmos diferentes, os países do ocidente estão transitando para uma **nova etapa de um processo de reforma**. Esse enfoque nos coloca mais à vontade para lidar com os temas da eficiência, qualidade e equidade como motivadores sempre presentes nos esforços de reforma educacional, mas que, em diferentes momentos ou etapas, assumem significados e ênfases distintas.
3. No que diz respeito à eficiência e à equidade, registram-se avanços importantes, a nível da gestão dos sistemas educativos. Para mencionar apenas alguns:
 - a) a escola básica ou obrigatória, já universalizada em alguns países, caminha rapidamente para a universalização nos demais;
 - b) em vários países e regiões prolonga-se a escolaridade básica e já se iniciam esforços para universalizar a educação secundária;
 - c) lenta mas continuamente, constitui-se uma cultura avaliativa, impulsionada em grande parte pela operação de sistemas de avaliação de resultados;
 - d) ao lado das avaliações de resultados, aperfeiçoam-se outros indicadores educacionais gerenciais, permitindo um monitoramento mais eficiente e confiável do desempenho dos sistemas;
 - e) em alguns países estão se implementando formas de alocação de recursos baseados em custos por aluno bem como mecanismos de focalização dos recursos visando corrigir desigualdades sociais ou regionais;
 - f) com características próprias às suas condições políticas, institucionais e territoriais, vários países estão levando a cabo processos de descentralização, regionalização, desconcentração da gestão educativa.
5. A grande pergunta que permanece é: como as políticas de promoção da equidade e da eficiência estão sendo traduzidas nas práticas de gestão

escolar. E aqui os avanços a serem registrados são menores ou, pelo menos, menos homogêneos, sobretudo na América Latina, na qual esta análise se detém: com exceções pontuais que confirmam a regra, as políticas destinadas à promoção da eficiência não têm ainda tradução no âmbito dos estabelecimentos de ensino.

6. Como as metas de melhoria da eficiência, promoção da equidade e construção de melhor qualidade têm relação entre si, as reformas educacionais no nosso continente, por não terem ainda expressão acabada na escola, também ainda não atingiram o “núcleo duro” do processo educativo: as aprendizagens.
7. **Fortalecimento da escola e construção de uma qualidade de ensino melhor e mais contemporânea** serão portanto os grandes desafios educativos da próxima etapa de reformas.
8. Talvez seja próprio dos finais de milênios o pensamento mágico de que, ao chegarmos lá, encontraremos algo melhor ou diferente. Mas, parafraseando Italo Calvino, é importante lembrarmos que só encontraremos no terceiro milênio aquilo que pudermos levar conosco. Essa afirmação inspira o ponto de partida deste debate: a noção segundo a qual tudo o que o presente nos permite saber já foi colocado ou insinuado no passado, e tudo o que podemos prever para o futuro está de algum modo assinalado no presente.
9. Que elementos do presente permitem uma leitura dos rumos futuros?
 - a) o aumento – ainda insatisfatório, mas importante – da eficiência e da equidade dos sistemas educativos nos situam num patamar desde o qual é possível identificar os desafios da próxima etapa;
 - b) mas para alcançar esse objetivo será preciso ou ampliar os significados ou ressignificar a eficiência e a equidade;
 - c) essa ressignificação deverá ser no sentido de integrar os temas da gestão com os temas pedagógicos do processo educativo, para fortalecer a unidade escolar: é neste âmbito que o pedagógico e o administrativo, a eficiência e a equidade se encontram para promover a qualidade melhor;
8. Trata-se portanto de discernir o movimento que já está ocorrendo em relação aos três grandes objetivos que estão na origem das reformas educacionais: **eficiência, equidade e qualidade**. Para concretizar melhor essa visão do “presente do futuro”, convém fazer um esforço para identificar seus sinais ou indicadores nos quatro componentes do processo educativo: **alunos, professores, escolas e comunidades**.
9. No que diz respeito à eficiência, o movimento terá que continuar na direção de **fortalecer o estabelecimento educativo** e capacitá-lo para expressar, a nível local, as macropolíticas de melhoria da eficiência. Há uma mudança de cultura e de papéis necessária para gerar responsabilidade e prestação de contas em cada escola, participação de famílias e alunos, objetivos compartilhados. Essa reversão cultural apenas se inicia e será, provavelmente, uma das ênfases importantes de uma nova etapa de reformas educacionais.
10. No que tange tanto à eficiência quanto à equidade, já se pode observar um lento mas contínuo processo de **sensibilização da sociedade** como um todo – formadores de opinião, tomadores de decisão no setor privado, movimentos sociais, meios de comunicação – para a importância da educação. Esse movimento, que começa a atingir setores não imediatamente envolvidos na

questão educacional, poderá fazer com que a nova etapa das reformas educativas seja marcada pela reafirmação da posição estratégica da educação na agenda das políticas públicas, tanto na área social como na área econômica.

11. Além disso, a mobilização em torno dos problemas educacionais está gerando dois outros fenômenos de interesse:
 - a) as iniciativas de não governamentais estão caminhando para a superação do padrão assistencialista e iniciando esforços para criar **alternativas de atendimento educacional**; estas alternativas, mesmo quando pouco expressivas quantitativamente, criam métodos de trabalho, formatos institucionais e atitudes diante da educação que poderão ser incorporados no setor governamental, contribuindo para a sua diversificação;
 - b) a educação inicia o caminho – rico e contraditório – de tornar-se objeto do “**marketing cultural e social**”: discutir, agir e valorizar a educação tende a tornar-se um processo mais visível e de valor positivo para a opinião pública;
 - c) esse caminho pode ser promissor se houver habilidade em utilizá-lo para tornar a educação um **direito da cidadania** e não apenas um dever do estado ou da família.
12. Tudo isso poderá imprimir às reformas educacionais uma nova consigna: a de **mudar a relação entre público e privado** na educação, um tema bastante vulnerável à polêmica ideológica, mas cuja resolução dependerá dos significados e práticas que sejam adotadas desde agora: a direção desejável será a de publicizar a educação no sentido de torná-la responsabilidade do Estado e da sociedade, e não apenas de governos, sem desobrigar estes últimos, como gerente de turno do estado, de sua provisão gratuita.
13. Especificamente em relação à equidade, chama a atenção o lento mas contínuo processo pelo qual a noção se incorpora à dimensão da **diversidade**, e que deverá ser cada vez mais acentuada nas próximas etapas de reformas educativas. Tratar desigualmente os desiguais para que todos cheguem a patamares comuns é um princípio que está posto desde o início das reformas educativas. Parece que estamos no limiar de dar a esse princípio significados mais concretos e expressões mais operativas nas práticas de gestão, nas práticas pedagógicas e didáticas.
14. A prioridade da democratização do acesso à escolaridade terá que ser mantida, mas agora **pautada ou presidida pela busca de diversificação** de desenhos institucionais e processos pedagógicos mais sensíveis às necessidades de populações heterogêneas. O significado de equidade, enriquecido com a dimensão da diversidade, vai portanto supor a eficiência entendida como fortalecimento da unidade escolar. Escolas com identidade própria, constituídas na permanente tensão entre a heterogeneidade de seus alunos e os objetivos nacionais da educação, terão que ser instituições com capacidade de tomar iniciativa e de formular e executar projetos pedagógicos próprios.
15. A qualidade das aprendizagens é o objetivo que deverá sofrer maiores impactos no movimento que as reformas educacionais farão em sua próxima etapa. Alguns traços merecem destaque específico neste caso, menos como

- processos já em curso e mais como metas desejáveis e provocadoras do debate.
16. A focalização nas capacidades cognitivas e socio-afetivas vai requerer que conhecimentos e informações sejam trabalhados como meios, e não mais como fins em si mesmos; essa nova qualidade vai permitir equacionar melhor a tensão existente entre diversidade e unidade: a unidade se construirá mais pelas capacidades do que pelos conteúdos.
 17. A facilidade de acesso à informação vai relativizar o papel da escola na transmissão pura e simples do conhecimento:
 - a) a função da escola será cada vez mais a de **constituir os significados** sobre as informações e conhecimentos, sejam aqueles que a instituição escolar já detém, sejam aqueles aos quais o aluno vai cada vez aceder mais e por outros meios, como a televisão, a internet, a interação cotidiana;
 - b) a constituição de significados é a forma pela qual a escola deverá preparar seus alunos **para selecionar, processar e integrar as informações** que chegam dos mais diversos canais;
 18. As **linguagens**, especialmente a língua nacional (e a materna, quando há diferença entre as duas), terão que merecer atenção prioritária, porque são elas o **elemento constitutivo de significados deliberados e sistemáticos**: essa “descoberta” repõe no quadro pedagógico os conceitos trabalhados pelas teorias interacionistas e socio-linguísticas da aprendizagem.
 19. Terá que ser cada vez mais levado em conta que, ao contrário da simples aquisição de conhecimentos, a constituição de significados é um processo que **envolve intelecto, afeto e disposição de conduta social** (razão pela qual, quando falamos em conhecimento escolar, sempre temos que adicionar a expressão *significativo*).
 20. A constituição de significados ou conhecimentos *significativos* vai requerer, mais do que nunca, uma **mudança nos processos pedagógicos e didáticos, nos papéis de professores e alunos, na organização da escola**:
 - a) a marca distintiva das aprendizagens significativas será a **capacidade de aprender** expressa na relação permanente entre teoria e prática; na autonomia intelectual; no domínio dos fundamentos científicos e de seus aspectos tecnológicos; na capacidade de traduzir o conhecimento em propostas de intervenção solidária na realidade física ou social;
 - b) o ensino e a aprendizagem terão que estar cada vez mais **referidos ao cotidiano do aluno** e às demandas que crianças e jovens estão enfrentando na sociedade contemporânea;
 - c) mas à escola caberá o papel decisivo de **ponte entre a cotidianidade e o conhecimento deliberado**, porque só a instituição escolar terá (ou deverá ter) a capacidade de usar as linguagens para constituir, com base na experiência espontânea, significados sociais, culturais e científicos deliberados;
 21. O impacto desse movimento sobre o papel do professor vai muito além da mudança de sua posição física na aula (na frente ou junto com os alunos):
 - a) professor vai **perder seu papel de única fonte de conhecimentos** ou informações e terá de assumir a **liderança na constituição de significados** usando os conhecimentos e informações escolares e aqueles

- que virão de outros atores, outros lugares institucionais, outros meios de comunicação;
- b) **o protagonismo e a convivência** dos alunos serão decisivos para a eficiência e a eficácia do ensino-aprendizagem: adquirir conhecimento pode ser um ato solitário, mas a **constituição de significados sobre o conhecido é sobretudo um processo de negociação** permanente entre pessoas, vale dizer, um processo coletivo;
- c) por coerência, **a avaliação das aprendizagens deverá incorporar esse protagonismo dos alunos**, relativizando a importância do professor como única fonte de legitimização do conhecimento.
22. As políticas relativas à carreira, formação inicial e continuada dos professores terão que levar em conta a mudança nos papéis do docente por meio da execução de programas e práticas coerentes: a condição de professor precisará ser pautada pelas mesmas condições que ele terá de reproduzir com seus alunos: a homologia dos processos, nesse sentido, será mais importante do que os conteúdos a serem transmitidos ao futuro professor.
23. Em outras palavras, isso significa reconhecer que o professor tem o mesmo direito do aluno: **de aprender a aprender, para ensinar a aprender**. Não se trata de jogo de palavras, mas de destacar um fato óbvio: a referência mais importante da futura prática do professor com seus alunos é a prática que com eles têm os cursos de formação docente e os programas de capacitação em serviço. Neste sentido, é decisivo que as autoridades responsáveis por esses cursos e programas interiorizem o princípio segundo o qual **preparar um professor é diferente de preparar qualquer outro profissional**. O médico ou o mecânico não têm como referência de sua prática profissional futura a relação professor-aluno do curso de formação profissional. O professor tem, e carrega para seu trabalho com o aluno aquilo que aprendeu na própria situação de ensino-aprendizagem vivida anteriormente.
24. Deverá ocorrer **uma reversão nas formas como a escola interage com seu meio social**:
- a) o meio social será fonte de grande parte dos conteúdos de ensino sobre cujos significados a escola deverá trabalhar;
- a) a qualidade das aprendizagens dependerá da capacidade da escola em articular demandas, recursos próprios ou internos e recursos externos, talentos disponíveis no meio social num **projeto pedagógico coerente**;
- b) o projeto pedagógico deverá ser, assim, a **expressão e o exercício da autonomia da escola que tem identidade própria**.
25. Finalmente, é importante considerar que um dos maiores desafios da próxima etapa de reformas educacionais e de desenvolvimento dos sistemas educativos será a educação dos jovens e **a educação continuada dos jovens adultos e adultos**.
26. A escola básica (ou primária) obrigatória está na fase final de sua universalização. Seus problemas de qualidade são ainda enormes, mas estão equacionados. Há maior consenso e clareza quanto a seus objetivos.
27. A continuidade da escolarização depois da obrigatória, no entanto, ainda nos coloca mais incertezas do que respostas. Mas sabemos que, universalizada a educação primária (ou básica) obrigatória, é para a

continuidade de estudos que se voltam as demandas sociais e econômicas e as aspirações da cidadania. Grande parte do êxito das respostas que pudermos dar a essas demandas e aspirações poderá estar dependendo de como enriquecemos e articulamos os significados de eficiência, equidade e qualidade, para encontrar as políticas e as práticas pedagógicas adequadas.

28. Sobre esse desafio de escolarizar jovens, jovens adultos e adultos, há muito que aprender nos movimentos de reforma hoje em curso na Europa e Estados Unidos. Eles têm um traço comum muito importante:
- a) a **superação do dualismo** entre educação para o trabalho e educação acadêmica;
 - b) a geração de desenhos institucionais e curriculares que incorporam a experiência, tanto da educação acadêmica quanto da profissional, mas que têm **identidade diferente de ambas**;
 - c) a busca de um **humanismo que integre a tecnologia como instrumento importante na constituição dos significados** científicos, culturais e sociais e no exercício da cidadania e do trabalho produtivo;
 - d) a **revalorização de uma ética de autonomia**, como princípio e fim do processo educativo e como forma de superar a multiplicação e fragmentação da informação, a segmentação social; o paroquialismo cultural.
25. Talvez o tema mais importante para o debate deste seminário sejam **os novos significados de eficiência, equidade e qualidade para dar conta dessa nova etapa das reformas educacionais**: a escolarização continuada – pelos meios convencionais e não convencionais – do conjunto da população, especialmente a **jovem**.