

# 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**.