

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

# **Reforma educativa**

Rio de Janeiro • 2007

# Sumário

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



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

Stephen Heyneman<sup>1</sup>

**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

---

<sup>1</sup> Steve Heyneman é professor de Educação Comparada da Universidade de Vanderbilt. [s.heyneinan@vanderbilt.edu](mailto:s.heyneinan@vanderbilt.edu); <http://www.vanderbilt.edu/peabody/heyneinan>

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.

11

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 centralmente<sup>2</sup>. 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 letivos<sup>3</sup>.

---

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 <sup>4</sup>.

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 permanecido 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 tradicional<sup>5</sup>. 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 Coréia. 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 Coréia. 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 <sup>6</sup>.

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

---

<sup>6</sup> 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 Harold 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.