

A qualidade da educação na América Latina

RESUMO: Este texto se propõe a um balanço comparativo sobre a qualidade da educação em três países da América Latina: Brasil, Chile e México. Nesta análise utilizaremos como indicadores as taxas de matrícula no ensino fundamental e na educação superior, o nível de aprendizagem dos alunos, a partir de exames de avaliação internacionais, a autonomia da escola e os gastos públicos com educação. O texto apresenta duas preocupações imbricadas: uma discussão a respeito do conceito de qualidade e uma análise dos indicadores de qualidade que poderão tensionar o conceito estruturado, pelos documentos oficiais, permitindo uma melhor interrogação sobre a possibilidade da qualidade na educação como direito democrático. Para tanto, investigaremos o pacto de Minas pela educação (Brasil), o Projeto P-900 (Chile) e o PEC (México), como casos significativos de iniciativas de políticas públicas em busca da qualidade na educação.

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade na Educação. América Latina.

Gideon Borges dos Santos
gjdborges@yahoo.com

Suely Ávila Ourique
suavila@superig.com.br

Wanderley Silva
philia.ws@click21.com.br

Doutorandos em Políticas Públicas e
Formação Humana.

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro (UERJ)

O Problema da Qualidade na Educação

A ampliação dos sistemas escolares latino-americanos trouxe a inclusão de setores historicamente excluídos da educação, entretanto, intensificaram uma sutil segmentação, agora, dentro do próprio sistema educacional. Houve aumento nas taxas de matrícula, diminuição dos índices de analfabetismo, elevação da média de anos de frequência no sistema escolar, mas a democratização do ensino ainda prefigura um obstáculo às populações mais pobres.

Nas duas últimas décadas do século XX, sobretudo na América Latina (AL), o discurso por uma educação democrática foi substituído pelo da qualidade, em uma estratégia que contribui para o encobrimento das posturas conservadoras no campo da educação. De certa forma, o discurso fatalista dos países mais desenvolvidos, o qual forja um suposto consenso sobre necessidade de se tentar construir uma sociedade democrática com desenvolvimento econômico, liga a educação ao formato das organizações empresariais balizadas pela competitividade, eficiência e eficácia.

A proposta, neste texto, é discutir como o conceito de democratização do ensino é deslocado para o de qualidade, e apresentar de que modo, países na AL estão se reestruturando para confirmar o modelo de *qualidade total* na educação, impondo uma vitória, aparentemente inexorável, de um modelo hegemônico

que desloca o eixo político da educação para questões de ordem meramente técnicas.

Nessa operação, os problemas sociais e educacionais – não são tratados como questões políticas como resultado – e objeto de lutas em torno da distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos de poder, mas como questões técnicas, de eficácia na gerência e administração de recursos humanos e materiais. (SILVA, 2001, p.18)

As reformas educativas ocorridas na AL na última década são funcionais para uma política econômica de efeitos discriminatórios e excludentes que, colocadas em execução por governos conservadores e neoliberais, intensificam a segmentação ao promoverem, paradoxalmente, o acesso às escolas associado a baixos níveis de aprendizagem. Se a luta anterior era pelo direito à educação, a luta, hoje, é contra a exclusão e a segmentação criada no interior do sistema educacional.

Ao substituir o discurso da igualdade e da democratização educacional pelo discurso da qualidade, ganha espaço na formação humana a matriz ideológica da racionalidade empresarial que tem na excelência e na eficácia os eixos basilares de uma boa educação. Além de tornar-se uma importante mercadoria de satisfação das necessidades humanas, a educação, obedece ao fluxo da lógica mercantilista ao servir de artefato venal, consumível, destarte, lucrativo.

Muitos países que se esforçam em garantir o “direito” à educação para suas crianças, normalmente, apenas se preocupam com o acesso destas ao sistema escolar, esquecendo da atenção que deve ser dispensada à qualidade desse ensino. Qualidade esta importante e necessária para que se efetive uma verdadeira aprendizagem que retorne em benefícios para o sujeito, e para a sociedade.

A questão apresentada é como dar uma educação de qualidade a toda população. Como o conceito de qualidade não é neutro, mas sim atravessado por fetiches ideológicos, faz-se necessário compreender a partir de qual perspectiva se tem abordado o conceito de qualidade nas políticas públicas. (AGUERRONDO, 1993)

A definição de qualidade está ajustada ao projeto educativo em vigência, compatível com o projeto econômico em execução na sociedade. Entende-se a qualidade como eficiência associada ao rendimento escolar. Ao fundamentar a política de educação

neoliberal, transforma-se a qualidade em medição, como forma de justificar a restrição de acesso e permanência aos bancos escolares.

Viene de un modelo de calidad de resultados, de calidad de producto final, que nos pone en guardia, sobre todo, del hecho de que bajo estas ideas suelen estar los conceptos de la ideología de eficiencia social que considera al docente poco menos que como un obrero de línea que emplea paquetes instruccionales, cuyos objetivos, actividades y materiales le llegan prefabricados, y en el cual la "calidad" se mide por fenómenos casi aislados, que se recogen en el producto final. (AGUERRONDO, 1993)

A preocupação é com a medição da aprendizagem, através de provas que certificam supostamente a funcionalidade de quem aprende. A qualidade da educação é atravessada pelo modelo de regulação tecnocrática e instrumental do poder normativo.

Segundo Aguerrondo, os princípios básicos que alicerçam a organização e sustentação da educação são os que se manifestam no campo das definições políticas-ideológicas. Quando definidas, não há margem de liberdade para as outras instâncias. São essas definições que estabelecem "os 'padrões de medida' para determinar a qualidade de um sistema educativo" (AGUERRONDO, 1993, p.8) como também são utilizadas para articular ou desarticular de significação social a proposta educativa e a organização do sistema escolar.

A preocupação com a medição está associada às demandas e exigências de eficiência e produtividade ditadas pelo mercado. A qualidade da educação passa a ser avaliada com os mesmos critérios de qualidade no mundo dos negócios. Nessa lógica produtivista e mercantil, a escola tem como proposta aplicar os princípios organizacionais da Qualidade Total, de origem japonesa, ao campo pedagógico. Então, as escolas que ocupam o topo das escalas de avaliação são melhores do que as que estão no final desse ordenamento hierárquico. Essa medição seria, então, suficiente para avaliar o rendimento qualitativo da educação. A medição nessa perspectiva é vista como um fim para melhores padrões de qualidade¹.

Não há como negar que o discurso da falta de qualidade das escolas públicas sustenta políticas neoliberais que buscam a minimização do intervencionismo estatal e a abertura do pro-

(1) Nos países em estudo (Brasil, Chile e México), o rendimento dos alunos das escolas públicas foi baixo, segundo o Exame PISA. Na prova de leitura, o Brasil obteve em 2000 56% dos alunos no nível 1, e apenas 1% no nível 5; em 2003 50% dos alunos no nível 1 e apenas 2% no

nível 5. O Chile, em 2000, 48% no nível 1 e 1% no nível 5; em 2003 não há dados disponíveis. O México obteve um rendimento de 44% dos alunos no nível 1 e 1% no nível 5, em 2000, e 52% no nível 1 e 1% no nível 5, em 2003. Isso significa que um grande percentual dos alunos só pode realizar conexões simples entre o texto e conhecimentos do dia-a-dia, e reconhecer temas explicados no texto (referente ao nível 1); não conseguem inferir informações sobre o texto e não conseguem fazer hipóteses sobre o que lêem (habilidades do nível 5). A diferença de rendimento na prova por *quantis* nacionais do índice de riqueza familiar entre os alunos 20% mais pobres e os 20% mais ricos se apresentou da seguinte forma: no Brasil de 67p, no Chile de 82p e no México de 72p. Na prova de matemática de 2000, Chile e México apresentaram a média no nível 1 (entre 358p e 420p), enquanto que o Brasil apresentou média abaixo do nível 1 (334p). Na prova de 2003, o Brasil obteve 76% dos alunos no nível 1, o México com 66% e o Chile não participou da prova. Esses dados demonstram que os alunos de nível 1 apenas conseguem responder a perguntas que estão claramente definidas e que os alunos que estão abaixo do nível 1 não apresentaram habilidades matemáticas para realizar as tarefas mais fáceis do teste. No teste de ciências, o Brasil obteve como média em 2000 – 375 pontos - p, e em 2003 – 390p; o México em 2000 – 422p, e em 2003 – 405p; o Chile em 2000 – 415p (em 2003, o Chile não participou deste exame). Os alunos que obtiveram nota por volta dos 400 pontos apenas conseguem recordar conhecimentos científicos simples e reais e usá-los para extrair conclusões. Não possuem capacidade para criar, prever ou analisar investigações e dados científicos (700p).

(2) "A expansão da escolaridade se produziu em um contexto de intensificação da injustiça social e teve, de fato, muito pouco impacto para diminuir os efeitos da crise social produzida por um modelo de desenvolvimento excludente e desigual". (GENTILI, 2006).

missor mercado de educação ao setor privado. A falácia que aparece nesta face divulga a idéia de uma esfera pública deteriorada, e um privado capaz de promover a excelência. Tais políticas encontram um terreno fértil para concretização de suas propostas, subjungando a educação à ética do mercado.

Especialistas e governantes têm levado ao grau máximo a busca pela excelência, tomando a "qualidade total" como objetivo principal das políticas educacionais, deixando-se de lado a questão da igualdade e da democracia. Trata-se de uma educação "mínima" para a grande maioria que apenas ocupará cargos de baixa qualificação.

Nega-se o acesso a uma educação democrática. Esta, portanto, não é configurada como um direito, pois não garante condições efetivas de aprendizagem, mas sim um privilégio a poucos "merecedores". Tal prática, comum no interior das reformas, segmenta o sistema educacional, discrimina setores populares da sociedade, e condena à marginalidade crianças e adolescentes economicamente desfavorecidos.

Qualidade e Expansão do Sistema Educacional

O crescimento dos sistemas escolares se produziu ao mesmo tempo em que se ampliou a desigualdade social, criando um profundo abismo entre ricos e pobres. Segundo Gentili (2006), atualmente, na AL, 44% da população é pobre e 19% muito pobres. Apesar da promessa de que a educação traria melhores condições de vida, vê-se ampliar as oportunidades educativas e piorar drasticamente as condições de existência². Algumas causas podem ser encontradas para explicar tal processo: reformas educativas fracas e fraudulentas, oriundas de regimes militares ou democráticos; processo de expansão do sistema educacional sem levar em conta as necessidades da maioria da população; modelo autoritário de imposição cultural das elites; exclusão e marginalização das crianças mais pobres, produzindo uma segmentação do sistema educativo, o que contribui com os baixos níveis de aprendizagens.

Comparando México, Brasil, Chile, é nítido o aumento substancial do número de matrículas na educação básica. Em 1980, o México contabilizou 24% de alunos matriculados, na faixa etária pertinente, no pré-primário. Em 1997 esse índice subiu para 73%.

Crescimento semelhante ocorreu no Brasil, que passou, no mesmo período, de 14% para 58%, e também Chile, dando um salto de 71% para 98%³.

Na educação superior também houve uma expansão nesses países no mesmo período. Em 1980, no Chile, a taxa de matrícula era 12% passando em 1997 a 31%. No Brasil, o salto foi de 11% para 15%, e no México, 14% para 16%⁴.

É inegável o crescimento no acesso ao sistema educacional nesses países. Por outro lado, muitos alunos foram excluídos do sistema. A diferença nos índices entre a educação primária e superior é alarmante. O número de alunos matriculados na educação superior é significativamente inferior aos matriculados no primário. Isso indica que boa parte dos alunos não consegue concluir os estudos na educação secundária e, mesmo os que concluem, poucos são os que conseguem ingressar na educação superior. O problema do crescimento educacional é a segmentação decorrente dele. O acesso não significou avanço quanto ao sucesso dos alunos. Têm-se indicadores de um afunilamento oriundo do próprio sistema de educação⁵.

Esse afunilamento pode ser explicado, em parte, pela qualidade da aprendizagem dos alunos. Os índices de repetência nos países em questão são alarmantes. Em 1989, a taxa de repetência no primeiro ano da escola primária no México foi de 33%, Brasil 53% e Chile, 10%. Dos alunos que conseguem chegar ao sexto ano, 23% no México, 41% no Chile e 1% no Brasil, o fazem sem repetir nenhum ano⁶.

Apesar de um crescente aumento nos investimentos públicos em educação nos países da AL ter pulado de 33,5 milhões de dólares em 1980 para 72,5 milhões em 1994, os investimentos com a educação ainda são significativamente menores, em relação aos países desenvolvidos. Em 1994, os países em desenvolvimento usaram em média 3,9% do PIB, enquanto os países desenvolvidos utilizaram 5,1%. A diferença *per capita* dos gastos entre os dois grupos de países é ainda maior. O primeiro, no mesmo ano investiu 48 dólares, já o segundo grupo, os gastos chegaram a 1.211 dólares⁷.

A educação oferecida à maioria da população é de baixa qualidade. Qualidade esta que se contorna em um privilégio dos grupos que podem pagar por ela, e não em um direito para todos. Nessa concepção reside o perigo ao tratar da qualidade da educa-

(3) Relatório de promoção da reforma educativa da AL e do Caribe. Quantidade sem qualidade. 2006. Disponível em: <www.preal.org> Acesso em: 26 maio 2006.

(4) Relatório de promoção da reforma educativa da AL e do Caribe. Quantidade sem qualidade. 2006. Disponível em: <www.preal.org> Acesso em: 26 maio 2006.

(5) Considerando que a maior parte da população encontrava-se fora do sistema educacional, o desafio das políticas públicas educacionais era proporcionar acesso aos excluídos do sistema. O acesso à escola criou um outro problema – a segmentação no próprio sistema: grosso modo, escola que atendem aos ricos e escolas que atendem aos pobres. A qualidade educacional é entendida como política compensatória destinada a minimizar as carências econômicas, culturais e técnicas das classes economicamente desprivilegiadas, agora “incluídas” no sistema educacional. Surgem os programas do Estado que buscavam por meio dessas práticas políticas a equidade social provocada pelas desigualdades econômicas.

(6) Relatório de promoção da reforma educativa da AL e do Caribe. Quantidade sem qualidade. 2006. Disponível em: <www.preal.org> Acesso em: 26 maio 2006.

(7) Idem.

(8) As diferenças também são marcantes quando se fala de crianças indígenas e afrodescendentes. Estes têm menores probabilidades de terminar a educação primária e de ingressar no segundo grau. Segundo o relatório, os estudantes negros obtêm menores pontuações que os brancos nas provas nacionais de rendimento acadêmico. Como ponto positivo, apresenta que as diferenças raciais/étnicas parecem estar reduzindo no que diz respeito ao analfabetismo e à matrícula no primeiro grau. Quando analisada a diferença entre gêneros, constata-se que as taxas de início e término da escolaridade, assim como os níveis de rendimento acadêmico são semelhantes. As meninas tendem a apresentar um rendimento melhor nas provas de leitura enquanto os meninos nas provas de matemática.

ção. Seguramente, não há qualidade universal no sistema de educação que atenda à maioria da população. O problema da qualidade na AL, nos países em questão, especificamente, não está no acesso à escola. A questão central está no cumprimento do papel social da escola que, em última instância, seria a aprendizagem dos alunos.

As classes menos favorecidas entram no sistema educacional de forma diferenciada, pois este acesso já está comprometido pela condição de ser pobre, negro, indígena, mulher⁸. O tipo de educação está relacionado com a raça, a posição social, a localização das escolas. Para muitos é uma experiência educativa marcada pelo fracasso escolar, pelas sucessivas repetições e por uma evasão antecipada. Uma educação injusta e discriminatória que opera no interior de uma sociedade enormemente heterogênea e desigual. (GENTILI, 2006)

A AL não consegue reduzir seus índices de pobreza e desigualdade, e vê-se na tendência de ampliá-los ainda mais. Após os governos ditatoriais, acreditava-se na democratização social e, desta forma na democratização da educação. Após um longo período de ditadura militar, a AL experimentou, na década de 80, um processo de luta pela “redemocratização”. É nesse período que se consolida a ampliação da escola pública para todos. Porém, essa perspectiva democrática perde espaço e, na década de 90, configura-se uma nova ditadura: do mercado ou do capital das multinacionais, fundamentada no ideário das reformas neoliberais.

Os Planos de Expansão da Qualidade Educacional na AL

O caso mexicano

O PEC é uma iniciativa do governo federal mexicano que tem como objetivo central a promoção da qualidade educacional. De modo semelhante à educação na AL, especialmente no Chile e Brasil, a educação mexicana tem um sistema segmentado, que atende aos ricos e pobres com nível diferenciado de qualidade, apresenta um crescente quadro de precarização da atividade docente, e sofre o reflexo das políticas neoliberais implantadas naquele continente a partir da década de 90.

Na busca de uma alternativa para aproximar os níveis de equidade educacional diferenciados entre a educação oferecida para grupos economicamente privilegiados e desfavorecidos, o PEC tem como fulcro “[...] a necessidade de promover igualdade de oportunidades educacionais a todos os educandos, independente de sua capacidade, origem social, étnica, e de ambiente familiar. Ou seja, busca a equidade através da melhoria da qualidade da educação [...].”(BRACHO, 2004, p. 3)

O relatório do PEC 2004 descreve a educação mexicana com estreita margem da escola de tomar decisões, incapaz de promover o desenvolvimento da pluralidade cultural, burocraticamente excessiva, infra-estrutura escassa e inadequada, com professores utilizando metodologias rotineiras, com poucas condições de promover lideranças, ausência de uma avaliação ampla que aponte indicadores objetivos da situação educacional, e com baixa participação social. Enfim, uma escola não promotora do desenvolvimento de aprendizagens significativas para o aluno que permitam a construção de sua autonomia.

A questão fulcral que origina o PEC é o fato de que as reformas políticas educacionais que impuseram mudanças curriculares, oferta gratuita de livros didáticos, obrigatoriedade e gratuidade da escola primária, política de capacitação docente, programa de incentivos às demandas educativas em situações de pobreza, dentre outros não promoveram a qualidade da educação.

O PEC utiliza os seguintes indicadores para uma qualidade educativa: Distribuição equitativa dos conhecimentos para o conjunto da população, eficácia e eficiência, aprendizagem dos conteúdos escolares e do que fora estabelecido pelos programas educacionais, que permitam o desenvolvimento intelectual, físico, afetivo e moral da pessoa para desempenhar nos diversos âmbitos a sociedade política, econômica e socialmente, além de um sistema interno e externo de avaliação capaz de oferecer indicadores que permitam o redirecionamento e avanço do processo na tentativa de lograr os objetivos da escola. Diz a relatora do programa que “Educação de qualidade significa oferecer o desafio de reformar substancialmente a organização e a gestão dos sistemas educativos [...]”. (BRACHO, 2004, 25)

Destas concepções, destacamos três linhas de ações que sustentam a proposta: a) a descentralização – processo que outorga maior responsabilidade social à escola sem, contudo, perder o

controle sobre os resultados; b) autonomia escolar à abertura participativa – processo que transfere a responsabilidade (financeira, pedagógica, administrativa) das decisões para escola, exigindo que ela envolva amplamente nesse processo decisório a família e comunidade. Em outras palavras, trata-se da descentralização do poder, ao transferir a gestão de pessoal para a própria escola; c) organização da instrução – autonomia da escola na organização e gerência do seu currículo e métodos pedagógicos.

Para efetivação da proposta de fortalecimento da gestão educacional e ampliação da participação social, o PEC oferece assessoria e acompanhamento, além de deslocar recursos diretos para a escola.

O aspecto mais significativo da proposta é a possibilidade de construção da autonomia escolar e a possibilidade de envolvimento da comunidade na construção de uma escola e, por vez, uma sociedade mais democrática e amplamente participativa.

Ao mesmo tempo permite a construção de currículos escolares mais flexíveis que possam atender às especificidades da comunidade escolar, de modo a pensar mais substancialmente o processo educativo, propor alternativas e recuperar/conquistar a qualidade do processo educativo, na perspectiva da democratização do ensino.

Outro aspecto é a assessoria/acompanhamento como norte da proposta visando a formação dos conselhos que atuam diretamente no processo decisório escolar, bem como na implementação da proposta pedagógica-administrativa-financeira elaborada pela escola. Daqui pode se extrair um indicador de participação como capacidade das pessoas de tomarem decisões sobre os rumos da instituição escolar.

Por outro lado, não esqueçamos que a descentralização do sistema educativo também representa uma desobrigação do Estado (no afã de reduzir custos, transfere responsabilidades para a sociedade, em muitos casos despreparada para tal descentralização, o que pode resultar em mais uma proposta fadada ao fracasso)⁹.

O PEC reconhece a ausência de estudos que comprovem o fato de que a maior autonomia das escolas implique melhorias da qualidade da educação. Entretanto, aposta na mudança do modelo de gestão escolar como dispositivo que pode trazer resultados positivos para o desenvolvimento da educação.

(9) Destacamos que a não participação dos pais nos conselhos se dá por algumas razões: tradicionalismos ou falta de interesse, falta de capacitação, conservadorismo, dentre outros aspectos. (Banco Mundial, 1999).

A questão que ainda nos persegue é a seguinte: tal revolução na gestão escolar é capaz de promover a qualidade da educação nos moldes da promoção da equidade social?

Entendemos que a resposta a tal dúvida requer um entendimento da qualidade educacional, como ressaltamos antes, em um amplo processo de democratização do ensino. O sucesso educacional envolve também dimensões de ordem cultural e socioeconômicas que são decisivos para garantir a permanência e o sucesso do aluno na escola. Não podemos tratar a escola como se fosse isolada da sociedade, a ponto de desconsiderar influências que são significativas para o aluno, e que cabe à escola ressignificá-las. Dessa perspectiva, a promoção da equidade educativa implica assegurar os requisitos socioeconômico e cultural que seriam necessários à promoção das aprendizagens dos alunos.

Destacamos que o PEC é uma alternativa pela revolução na equidade educativa. Entretanto, seu foco é muito pontual às questões escolares, o que não quer dizer algo sem importância. Porém, a transferência da responsabilidade para a escola pode ser, como dissemos anteriormente, algo colocado em consonância com as reformas político-educacionais de ordem neoliberal.

A questão inquietante é se esta relação de participação, que recai sobre o envolvimento da sociedade, não é inversamente proporcional ao envolvimento e participação do Estado. Nesse sentido, então, tal implementação legítima e desobriga o Estado a participar da promoção e democratização da escola, responsabilizando a comunidade por esse processo.

O caso chileno p-900

O Programa das 900 escolas está inserido em uma estratégia governamental para a melhoria da qualidade do ensino. Destina-se a atingir as escolas do ensino fundamental com os menores índices de aproveitamento nas provas aplicadas pelo sistema de avaliação chileno em línguas e matemática, buscando uma melhoria nas condições do trabalho docente, implementando supervisão pedagógica com objetivo de reverter posições negativas dos professores em relação aos alunos pobres (HOPENHAYN, 1998). É importante destacar que o Programa atingiu 10% dos alunos chilenos matriculados neste grau de ensino.

Avaliado positivamente pelos relatórios do PREAL, o Programa vem sendo usado para orientação das políticas públicas governamentais:

O programa “900 Escolas” do Chile é um exemplo criativo de como os resultados das avaliações podem ser usados, não apenas para avaliar o progresso dos estudantes, como também para orientar as políticas de reforma. O programa usa as pontuações obtidas na avaliação nacional do Chile, o SIMCE, para identificar as escolas de pior desempenho (mais de 1200 foram identificadas até o momento). Essas escolas recebem, então, materiais de ensino, livros, apoio de infraestrutura e treinamento em serviço para tentarem melhorar o ambiente de aprendizagem. Se, subsequentemente, suas pontuações subirem, elas receberão uma recompensa financeira. Os resultados obtidos até o momento são animadores (as pontuações de todas as escolas participantes têm melhorado), mas há preocupações quanto à premissa de que a ação corretiva deva ser de iniciativa centralizada, e quanto ao fato de algumas escolas poderem estar se aproveitando do sistema, superestimando o número de seus alunos “carentes” para se qualificarem¹⁰.

(10) Relatório do PREAL, 2001, p.15. Disponível em: <www.preal.org>

(11) Relatório Preal 1998 Em busca da qualidade perdida, p.9. Disponível em: www.preal.org

(12) Idem.

Inicialmente, é importante salientar que os vários programas de incentivo ao aumento de qualidade da educação no Chile, como na maioria dos países da AL, são regulados por modelos de medição da qualidade. O contexto histórico e cultural chileno apresenta particularidades que podem nos oferecer um bom material de análise: a) o Chile tem, historicamente, uma relação com a educação muito mais estruturada do que a maioria dos países da AL Desde o séc. XIX mostrou iniciativas de organização em relação à rede de educação básica¹¹ e também com a organização de movimentos sindicais dos docentes desde 1917¹²; b) o prestígio social dos professores é alto, com uma admiração bastante acentuada pela função e respeito pela figura do professor; c) a relação de disciplina dos alunos é muito mais “respeitosa” do que na maioria dos países da AL (registra-se que não é imaginável o grau de agressividade, como existe no Brasil, entre os alunos ou em relação aos professores), provavelmente fruto de uma educação mais normativa (herança católica); d) em relação ao ensino médio, enquanto que no Brasil, por exemplo, as matrículas noturnas são a maioria, no Chile correspondem à minoria; d) em consonância com tais características, implementou-se o modelo

preconizado pelo Banco Mundial de salas de aula, independentemente do grau de ensino, com 45 alunos.

Em segundo lugar, o financiamento dos projetos educacionais, como das P-900, seguem uma lógica a partir da qual o Estado instaura inicialmente processos de melhoria da qualidade e vai se retirando de cena e, ao invés de oferecer vagas de qualidade, deixa tal tarefa para o Mercado, sustentando a idéia de que a partir de um certo momento as famílias podem escolher as escolas que queiram matricular seus filhos. Instaurado um processo de competição entre as escolas assistidas pelo Programa, as escolas buscam as melhores classificações no SIMCE, o que causa várias distorções, como: a) os alunos com menor desempenho escolar são incentivados a deixarem determinadas escolas ou até mesmo que falem no dia das avaliações; b) escolas que atendem à classe média contratam equipes técnico-pedagógicas para produzirem e implementarem projetos; c) considerando que existe incentivo material às escolas, a saber, equipamentos de informática, livros e material de apoio, mas não são implementados planos de cargos e salários para os docentes, estes se vêem obrigados a trabalhar em várias escolas. Sem condições para o trabalho docente, acaba havendo uma não utilização eficiente dos recursos didáticos; d) por último, como existe uma vinculação de verbas pelo desempenho dos alunos, uma distorção verificada é que as escolas que possuem os alunos com melhor poder aquisitivo, onde os pais podem pagar as taxas cobradas no sistema de subvenções estatais, acabam obtendo os melhores desempenhos e, conseqüentemente, ficando com a maior parte da verba.

Provisoriamente, podemos incluir a presente análise do caso chileno na complexidade de sua rede de ensino, composta por escolas municipais que atendem às crianças majoritariamente pobres e são custeadas integralmente pelo Estado, as escolas particulares subvencionadas pelo Estado e as particulares pagas. Neste cenário, fica claro que as escolas municipais, que atendem aos pobres, apresentam um recorrente menor desempenho por motivos estruturais. As subvencionadas tendem a competir por verbas e as particulares pagas, que já atendem uma população economicamente mais abastada, ficam sempre melhor avaliadas. Assim, o incentivo à competição por verbas, além de abandonar e responsabilizar a escola e o aluno pelo baixo rendimento escolar, acaba instituindo um referencial de qualidade não democrático, mas competitivo e artificial.

O caso brasileiro

O Estado de Minas Gerais, a partir de 1991, implementou o *Pacto de Minas pela Educação*, no qual apresenta como característica principal a descentralização do sistema educacional e a responsabilidade delegada aos diretores de escola e à comunidade. Pelo pacto, o Estado é quem responde por conseguir fundos para a implementação dos projetos, e o conselho escolar decide como devem ser empregados os recursos, e quais as prioridades da escola¹³.

(13) O relatório PREAL destaca o progresso atingido entre 1990 e 1994 com relação ao aumento do número de crianças que terminavam a escola primária (de 38% para 49%), e a diminuição da porcentagem de alunos que repetiam um ano (de 29% para 19%).

O governo cria mecanismos e espaços de participação ao estabelecer um conjunto de medidas de democratização e autonomia da escola. Dentre as medidas que merecem destaque estão: as eleições diretas de diretores, a eleição de colegiados escolares paritários, descentralização de verbas, adequação da escola às necessidades da comunidade. A ênfase da reforma foi facultar autonomia administrativa, financeira e pedagógica para as escolas, possibilitando uma gestão participativa.

A proposta visava à mobilização da sociedade em torno de possibilitar uma educação de qualidade para todos, e onde todos pudessem contribuir para a construção dessa educação de qualidade. “Por tudo isso foi feita a opção pelo formato de Pacto. Um pacto é um movimento em que os membros não estão necessariamente de acordo entre si, mas de acordo com um princípio, um objetivo, uma idéia que colocam acima de suas divergências [...]”. (ROMANO FILHO, 1994, p.2)

Deslocar a gerência dos órgãos centrais para as escolas, com a participação da comunidade, reconhecendo as próprias unidades escolares como *loci* da eficiência do sistema educacional. Para tornar isso possível, seria necessário um “pacto de responsabilidade” entre indivíduo/escola/ comunidade/ Estado. Desta forma, os colegiados foram estabelecidos com a esperança de que ele se tornasse o espaço intermediário e impulsionante da nova política (MATTOS, 2001)

Segundo Mattos (2001), a proposta educacional presente no *Pacto de Minas* foi fundamentada com argumentos que demonstrassem a necessidade de se criarem novas demandas educacionais que espelhassem as influências da globalização econômica sobre as mudanças do mundo do trabalho e da sociedade neoliberal. A preocupação com a redução do desnível social está relacionada com a possibilidade do Estado se tornar competitivo

na conjuntura internacional. Formar trabalhadores que apresentem as competências necessárias para a nova organização do trabalho. Assim, o ajuste estrutural da máquina estatal vem para atender aos interesses do mercado capitalista e não para responder aos interesses sociais. Para Garcia (apud MATTOS, 2001), a proposta de democratização da educação significava não apenas a popularização do ensino, mas a elevação do padrão de qualidade da escola pública. A preocupação com a qualidade estava relacionada com a abertura da escola para as classes populares, o que resultou em uma diminuição da qualidade do ensino público como também uma desvalorização do magistério. Porém, apesar da defesa de uma igualdade, na prática, o que se instala é uma substancial desigualdade de direitos.

Os setores de direita consideram a democratização da escola e o ensino de qualidade elementos importantes na sustentação do desenvolvimento econômico. São característicos de uma educação “formadora” do cidadão/trabalhador que legitima e reproduz o sistema de produção e a tradição da sociedade capitalista. Em última instância, o econômico conota a democracia na escola. (GARCIA apud MATTOS, 2001)

O financiamento do Banco Mundial para implementar as políticas educacionais na América Latina constitui fator que demonstra a implicação do governo mineiro com os valores neoliberais. Este organismo faz críticas às políticas e práticas ineficientes realizadas no Brasil por não atacam o cerne do problema da fraca produtividade escolar, que é resultante tanto da pobreza do processo de ensino-aprendizagem quanto da inadequação das práticas e políticas setoriais (FLORESTA, 2002). Portanto, o planejamento da reforma mineira foi realizado de acordo com as metas divulgadas por esse Banco, tais como descentralização, autonomia e eficiência.

A idéia de eficiência é extremamente difundida pela ênfase tecnicista, priorizando o desenvolvimento econômico. Organismos internacionais como o Banco Mundial fomentam reformas nos sistemas educacionais dos países latino-americanos com o objetivo de formar condições para a produção do capital. Portanto, a administração destas propostas é fundamentada nos princípios da Qualidade Total.

O que se pode inferir é que não existia uma preocupação do Governo de Minas com uma educação de qualidade, onde real-

mente estivesse presente a intenção de minimizar as diferenças sociais e a segmentação. Tomando a “qualidade total” como objetivo principal das políticas educacionais e deixando-se de lado a questão da igualdade e da democracia, essa Reforma levou ao grau máximo a busca pela excelência, estimulando uma disputa entre as escolas.

O problema da qualidade deve ser enfrentado junto com o problema da equidade. Não é possível compreender os problemas encontrados no sistema educacional se não se considerar claramente o nível socioeconômico, assim como as diferenças étnicas/raciais dos alunos.

Percebe-se, portanto, que os vínculos entre a educação e a sociedade são estreitos e se influenciam mutuamente. Não se pode compreender o que se passa no sistema educacional sem a consideração explícita do nível socioeconômico dos alunos. São necessárias políticas sociais que possam minimizar as diferenças sociais. No caso da educação, a escola também pode contribuir para transformar a sociedade melhorando e fortalecendo a formação de valores, a comunicação, a mobilidade social, a prosperidade e a liberdade das pessoas. A função da educação deve ser de ajudar as pessoas a alcançar seus objetivos econômicos, sociais e culturais, para que estas possam contribuir para a formação de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

Considerações Finais

A qualidade, instituída pelo discurso conservador para a educação, tenta substituir a idéia de democratização pela idéia de acesso a uma educação de qualidade, o que pode ser sustentado pelos seguintes argumentos: a) a qualidade, nos discursos dos organismos internacionais e da maioria dos governos da América Latina, está quase que inevitavelmente vinculada ao acesso à educação; b) a idéia de qualidade da educação reforça uma base competitiva que sustenta o atual modelo social; c) o discurso da qualidade limita as possibilidades da construção democrática.

A qualidade está quase que inevitavelmente associada ao acesso à educação. Podemos ver que nas últimas duas décadas houve um impressionante aumento no número de vagas nas escolas da América Latina (FLORESTA, 2002), muito pelas diretrizes econômicas implementadas pelo Banco Mundial que acabam por defi-

nir o padrão de escola e, conseqüentemente, de escola de qualidade para a América Latina.

Modelo que preconiza um tipo antropológico bem definido, que possui *habilidades e competências* que o permite operar positivamente na sociedade da informação: competindo e consumindo. Assim, educação de qualidade pode ser entendida como aquela que forma o cidadão para que faça parte da sociedade sem muitas possibilidades de autonomia e criação, posto que o modelo já está definido pelo Mercado. A idéia de qualidade não parece encontrar ressonância em uma dinâmica de transformação social, mas em um modelo de ampliação (acesso) dos benefícios para o maior número possível de pessoas. E aí parece residir um dos maiores complicadores do conceito de qualidade em relação à democracia, posto que o maior número possível de pessoas dificilmente poderá ser a maioria ou todos.

Muñoz (2002), destaca que a educação é direito político e não um privilégio. Por esta razão, ela deve ser global e inclusivista para todos. Global, porque é pensada em suas dimensões amplas na constituição de valores e princípios que constituirão um currículo escolar que favoreçam ao processo ensino-aprendizagem. Para tanto, essa educação deve articular saberes que se voltem para as condições reais presentes do educando, integrando a cultura do passado e prefigurando um futuro que esteja ao seu alcance. Deve-se considerar em sua organização o fortalecimento de ideais, princípios, valores, metas e fidelidades educativas, buscando a aprendizagem escolar que promova o desenvolvimento moral, social, intelectual e pessoal do aluno, projetados sobre a qualidade da educação. Tais finalidades nos servem de referências para decidir que outros elementos devem ser convocados a fazer parte do processo educativo. A escola, no que tange à sua estrutura física e organizacional e arquitetura, deve estar preparada para o desenvolvimento daqueles ideais. Por fim, o espaço escolar também deve se confirmar como um espaço político de responsabilidade de todos. E, principalmente, de um Estado capaz de sustentar esse empreendimento.

The education's quality of Latina América

ABSTRACT: This text has been a propose making a comparative balance about education's quality on thre countries of Latine America: Brazil Chile and Mexico. In this analysis we' ll use like indicators the enrollment fee from elementary education and from higher education the level of students' learning

from international evaluation exams, the school's autonomy and the public disbursement with education. The text shows two overlapping points: a discussion over the conception of quality and one analysis of quality's indicators that should intending the conception from official documents allowing a best interrogation about the possibility of quality in education like a democratic right. To be about it we'll investigate the Minas' pact by education (Brazil), P-900 Project (Chile) and PEC (Mexico), and significant model of public politics looking for of quality in the education.

KEYWORDS: Education's quality. Latin America

Referências

AGUERRONDO, Inés. **La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación.** [Buenos Aires: s.n, 1993]. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>> Acesso em: 17 jun. 2006.

BRACHO, Teresa (Coord.). **El programa escuelas de calidad (PEC) 2001-2003.** México, DF, 2004. p.3.

FLORESTA, Maria das Graças Soares. **A educação em Minas Gerais nos anos 90: as mudanças na gestão educacional e a formação do Estado: relações entre poder e conhecimento.** In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10., 2002, Diamantina. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2002. 24 p. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D65.PDF>>. Acesso em: 11 jul. 2006. p. 11-12.

GENTILI, Pablo. Educación. In: LATINOAMERICANA: enciclopédia contemporânea da América Latina e Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 440-449.

HOPENHAYN, Martín. **El desafío educativo: en busca de la equidad perdida.** Santiago: SUR, 1998. p. 37-60

MATTOS, Lúcia Alves Faria. **Colegiado de escola: um instrumento político-administrativo utilizado pela reforma educativa de Minas Gerais para a democratização da gestão escolar.** 2001. Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br>> Acesso em: 18 jul. 2006.

MUNOZ, Juan M Escudero. **La reforma de la reforma: ¿qué calidad, para quiénes?.** Barcelona, Espanha: Editorial Ariel, 2002.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EM AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL). **Cantidad sin calidad, 2006.** Disponível em. Acesso em: <<http://www.preal.org>>. 25 maio 2006.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EM AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL). **El futuro esta em juego, 2003.** Disponível em: <<http://www.preal.org>>. Acesso em: 25 maio 2006.

_____. **En busca da calidad perdida, 1998.** Disponível em: <<http://www.preal.org>> Acesso em: 25 maio 2006.

ROMANO FILHO, Demóstenes. **Pacto de Minas pela educação.** Belo Horizonte: [s.n.], 1994. Disponível em: <http://www.portal-rp.com.br/pop/rrppgovernamentais/1994_03.htm> .

Acesso em: 23 jul. 2006.

SILVA, Tomaz Tadeu. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** Petrópolis: Vozes, 2001.