

A qualidade da educação no Chile: prioridades estratégicas para melhorar*



JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN

Há vários anos, o Chile vem fazendo um esforço sustentado para melhorar a qualidade e a eqüidade da educação. Não é objetivo deste artigo fazer um inventário nem avaliar o que foi feito.¹ Seu propósito é identificar as principais ênfases exigidas para melhorar a qualidade e a eqüidade no futuro imediato. As opções examinadas não são excludentes; o que se busca é estabelecer prioridades, identificando as políticas e mudanças no sistema que poderiam apresentar uma maior potencialidade para melhorar as atuais condições do sistema educacional chileno.

Contudo, é bom recordar que os governos da Concertação, durante os últimos anos, tiveram êxito em promover uma ampla reforma educacional com o apoio dos principais setores do país, a qual abarca todos os principais aspectos do sistema escolar:

- Aumenta a cobertura, particularmente no ensino médio, e aumenta o tempo de atividade escolar mediante a jornada escolar completa.

* Este documento foi enriquecido com as discussões em vários seminários realizados no CIEPLAN e é resultado de seu programa de pesquisas. Agradeço especialmente às valiosas contribuições à primeira versão deste trabalho de Ximena Valdés, Françoise Delannoy, José Joaquín Brunner e René Cortázar. O único responsável pelo texto definitivo é o autor. Publicado originalmente em *Diálogo Político* 1, p. 165-188, Buenos Aires: KAS, 2006.

1. Há várias publicações sobre o que foi realizado durante os últimos quinze anos. Cox (2003), OCDE (2004), Arellano (2000 e 2004), García Huidobro (1999), Delannoy (2000).

- Apóia com materiais pedagógicos e realiza uma completa modernização do currículo e dos programas de estudo, acompanhada de capacitação dos professores, tudo isso com o propósito de melhorar o trabalho na sala de aula e a aprendizagem.
- Promove programas focalizados para atender alunos em situação mais difícil e em risco de abandonar os estudos nas escolas urbanas mais pobres e em zonas rurais ou distantes.
- Melhora as condições de trabalho do professorado, contribuindo para recuperar entre os jovens o interesse por entrar para a atividade docente. Introduz gradualmente o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação na escola.
- Melhora os instrumentos de avaliação do desempenho do sistema escolar (tanto pela modernização das provas do SIMCE – dedicadas a avaliar a aprendizagem dos alunos – como pela participação em avaliações internacionais (TIMSS, IALS e PISA).^{*}

A análise deste artigo centra-se em como elevar a qualidade da educação, definida pela aprendizagem dos alunos. Em áreas como a cobertura do sistema e as condições do entorno escolar, bem como a satisfação dos alunos e de seus pais, houve um progresso claro e sustentado. É nos êxitos de aprendizagem que reside a maior insatisfação e deficiência do sistema. Os estudos internacionais dos quais o Chile participou (TIMSS, IALS, PISA) revelam um baixo nível de aprendizagem dos estudantes chilenos em comparação com os dos países industrializados, bem como com os dos países da Europa Oriental e do Sudeste Asiático.

Por sua vez, as avaliações internas provenientes das provas do SIMCE mostram um relativo estancamento dos resultados médios e uma importante disparidade nos níveis de aprendizagem alcançados por estudantes de colégios distintos.

É necessário destacar que o problema da qualidade insuficiente afeta não somente os colégios municipais e particulares subvencionados, mas está igualmente presente nos colégios pagos ou colégios de elite. Ao menos, é o que se deduz dos resultados nas provas internacionais. Trata-se de um elemento importante no diagnóstico, porque esses colégios contam com tantos ou mais

* SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación; TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study; IALS: International Adult Literacy Survey; PISA: Programme for International Student Assessment. (N.T.)

recursos por aluno que nos países da OCDE e porque dispõem de ampla flexibilidade em seu funcionamento, já que estão isentos das normas e restrições que atingem os colégios com financiamento público. Na última prova do PISA, por exemplo, os 10% que obtiveram os melhores resultados conseguiram pontuações iguais ou inferiores a 50% dos estudantes de países industrializados e iguais ou piores a 70% dos alunos da Coréia. Nossos estudantes mais destacados conseguem um desempenho nesses exames muito inferior ao dos jovens de países com quem terão de interagir em sua futura vida de trabalho.

No IALS, que avaliou a compreensão de leitura e as competências matemáticas da população ativa, os jovens chilenos entre 20 e 25 anos que completaram a educação superior conseguem 276 pontos em prosa, o que é inferior à pontuação dos que só completaram o secundário em todos os países, com a única exceção dos Estados Unidos. A média para os dezenove países participantes é de 296. Os que freqüentaram a educação particular paga e completaram a educação média ou mais conseguem 270 pontos, o que é inferior ao resultado dos que completaram a educação secundária no resto dos países, com exceção da Hungria e da Polônia (ver OCDE, 2000). Em síntese, os baixos níveis de desempenho nas provas que medem aprendizagem estão presentes tanto em alunos de colégios pagos como de escolas financiadas pelo Estado.

A nosso ver, enquanto durante a maior parte dos anos 90 existia no Chile bastante clareza e um alto grau de consenso sobre as urgências e as prioridades de ação no sistema escolar, atualmente não existe tal clareza de ação. O informe Brunner e a jornada escolar completa são um bom exemplo dos consensos existentes em meados dos anos 90.

Uma das forças que explicam os indubitáveis sucessos daqueles anos foi a continuidade de políticas e a construção de consensos. Para avançar nos próximos anos é indispensável não perder essa orientação. É necessário persistir no que se vem fazendo, estabelecendo novas ênfases que decorrem do que já se conseguiu e de questões insuficientemente resolvidas ou novas realidades.

As recomendações de política que geralmente são feitas podem ser agrupadas em quatro grandes categorias: as que se referem à quantidade e qualidade de recursos disponíveis, as que dizem respeito a um ator-chave constituído pelos docentes e diretores, as que apontam para a organização do sistema (sua administração e estrutura de decisões, as normas e regulamentações sobre o uso dos recursos, os incentivos e metas para os atores participantes no processo educacional) e as que se referem aos processos educativos (currículo, práticas pedagógicas etc.). Analisaremos cada uma dessas áreas,

procurando identificar quais são as deficiências principais que limitam atualmente a qualidade da educação no Chile e cuja superação permitiria elevar de maneira decisiva a qualidade. Este exame se refere ao sistema escolar e exclui a educação superior, que está fora do alcance deste artigo.

Esta revisão é feita levando em conta a evidência disponível para o sistema escolar chileno, bem como o que estão fazendo outros países, em particular aqueles com sistemas educacionais reconhecidamente mais eficazes que o nosso.

De início, é importante reconhecer que é mais fácil aumentar a cobertura do que elevar a qualidade. Melhorar a qualidade exige mudar a forma de fazer as coisas cotidianamente. Não é fácil e não sabemos bem como promover a mudança de práticas.²

Por outro lado, enfatizar a melhoria da qualidade não significa adotar uma postura negativa em relação ao que já foi alcançado pelo nosso sistema educacional, nem de seus inegáveis progressos dos últimos anos. Menos ainda significa aceitar a crítica de que, tendo aumentado os recursos por aluno, as pontuações obtidas nas provas do SIMCE não melhoraram de maneira análoga. Com esse mesmo critério, a forte diferença no investimento por aluno entre os colégios pagos e os subvencionados deveria fazer com que os primeiros alcançassem pontuações SIMCE várias vezes superiores aos subvencionados,³ o que está muito longe de ser verdade.

Ainda que concentremo-nos aqui na análise dos elementos estratégicos para melhorar a qualidade da educação, não podemos ignorar que parte fundamental dos sucessos de aprendizagem está fortemente determinada pela origem socioeconômica do estudante e pelo capital cultural recebido de sua família. Isso torna especialmente importantes os esforços a favor da eqüidade, que evitam que o sistema educacional reproduza essas diferenças e que, ao contrário, o convertem em um fator que reduz as desigualdades com que ingressam na escola nossos estudantes.

A seguir, revisamos os principais caminhos, não necessariamente exclusivos, para melhorar a aprendizagem.

-
2. Hanushek (2005), por exemplo, em um artigo dedicado à importância do melhoramento da qualidade, sustenta que o problema é que atualmente não temos conhecimento suficiente e não sabemos de maneira confiável qual é o melhor uso de maiores recursos para melhorar a qualidade, definida como aprendizagem dos alunos.
 3. 90% dos estudantes chilenos freqüentam colégios subvencionados pelo Estado, os quais recebem um pagamento mensal chamado subvenção por aluno que freqüenta as aulas. Esses colégios subvencionados são administrados em número quase igual por municípios ou por mantenedores privados.

I. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA MELHORAR A QUALIDADE

129

I.1 Aumentar os recursos

Trata-se de uma proposta freqüente que resulta de vários diagnósticos, com suas conseqüentes recomendações. Baixos salários do professorado, excesso de carga docente, turmas muito numerosas, falta de orçamento que se traduziria em insuficientes meios pedagógicos etc.

A falta de recursos foi um fator crítico do sistema em vários momentos de nossa história. Não obstante, nos últimos quinze anos houve um aumento sustentado e importante dos recursos investidos em educação, tanto pelo setor público como pelas famílias. Isso permitiu reverter a forte deterioração de recursos e a crise do setor no final dos anos 80, aumentando os recursos por aluno, a remuneração dos docentes e melhorando a quantidade e qualidade do material pedagógico disponível.

O investimento em educação foi praticamente triplicado em termos reais nesse período, até chegar a mais de 7% do PIB, o que representa uma das cifras mais altas no mundo, de acordo com os dados da OCDE.⁴

É certo que as remunerações médias dos docentes são menores do que as de outros profissionais e que se deve buscar que continuem aumentando gradualmente no tempo, mas, mesmo que existissem recursos suficientes, há razões para afirmar que um aumento significativo e de maneira abrupta não se traduziria em uma melhoria na qualidade educacional.

Em todo caso, em termos de recursos, o país já está comprometido com a jornada escolar completa, que se traduz no aumento de quase 25% do tempo na escola. Isso representa um forte aumento dos recursos por aluno pagos mensalmente pelo Estado para possibilitar a contratação de horas docentes e maior investimento em construções escolares.

Quanto à redução do tamanho das turmas, há exemplos de colégios e países que obtêm resultados muito bons com o número estabelecido dentro do padrão existente no Chile ou mesmo com mais alunos por turma. Antes que reduzir o tamanho das turmas e na medida em que se disponha de mais recursos para docentes, tais recursos deveriam ser destinados a financiar o tempo para trabalho em equipe e atividades não letivas.

4. Ver *Education at a glance* (OCDE, 2002). Para uma série histórica, ver Arellano (2000).

A prioridade para investimento de recursos adicionais deveria recair na continuidade do aumento da cobertura da educação pré-escolar, por seus efeitos positivos tanto na eqüidade como na aprendizagem (há coincidência nos estudos sobre o impacto positivo da educação pré-escolar sobre os resultados no sistema escolar).⁵

A outra prioridade para investimento de recursos adicionais é a subvenção diferenciada, com um valor mais alto para alunos de menores rendas que faça uma discriminação positiva mais marcante a favor de quem têm maiores carências. Mais adiante, discutimos essa questão. Depois de escrito este documento, foi enviado um projeto de lei ao Congresso Nacional sobre subvenção diferencial que vai nessa mesma linha.

1.2 Docentes e diretores, atores fundamentais: melhorar sua preparação e seleção

Um ator-chave do processo educacional é o docente. Todo pai sabe como é importante o professor de seu filho.⁶

Por isso, quase todas as iniciativas que se proponham a melhorar a qualidade precisam tratar da formação dos docentes, tanto da qualidade das instituições formadoras dos futuros educadores, como dos programas de aperfeiçoamento docente. Também se poderia incluir nessa categoria uma iniciativa um tanto polêmica que significa abrir a docência a outros profissionais com maior treinamento do que os docentes.

Nos últimos anos, realizou-se um amplo programa de aperfeiçoamento docente. No entanto, eles são de qualidade muito díspar e por isso é preciso aumentar as exigências de qualidade dos programas oferecidos e a avaliação de seus resultados.

Nos dados provenientes do TIMSS pode-se observar que nossos docentes se sentem inseguros nas matérias que ensinam. Os dados das avaliações docentes realizadas nos últimos dois anos confirmam essa situação e mostram que a dimensão mais débil da preparação de nossos docentes é a da disciplina que lecionarão. Entre certos professores existe mesmo fatalismo e desesperança

-
5. Em Mizala, Romaguera e Ostoic (2004) encontra-se um efeito positivo nos resultados SIMCE de 4º básico.
 6. Além da apreciação dos pais e da experiência comum de quem teve responsabilidade no sistema escolar, os estudos internacionais encontram evidência bastante sólida nesse sentido. Hanushek foi um dos autores que contribuíram com evidências nesse sentido.

quanto ao que podem conseguir. Imaginemos o que aconteceria se os médicos fossem fatalistas em relação à possibilidade de melhorar seus pacientes.

Um ponto crítico, por suas repercuções futuras, é a formação inicial dos docentes. Nela existe atualmente um completo *laissez faire*. Entregam-se títulos de professores em programas à distância ou de finais de semana que dificilmente preparam professores capazes de dar uma educação de alta qualidade. Mesmo nos programas que exigem presença, não se modernizaram os currículos e a preparação nas disciplinas que os futuros docentes lecionarão é insuficiente para permitir uma educação de excelência. Nesse campo, o apoio das políticas públicas foi menor do que o registrado no aperfeiçoamento em serviço.⁷ É urgente e estratégico dar muito maior atenção às escolas formadoras dos futuros docentes: fixação de padrões, atribuição de créditos, avaliação de seus egressos. Uma prova nacional para os formados, ainda que voluntária, mas que seja reconhecida pelos empregadores, poderia contribuir para exigir maior qualidade da formação inicial dos docentes.⁸

Em termos de recursos, o Ministério de Educação deveria destinar por estudante de pedagogia uma quantia ao menos equivalente à que destina a programas de aperfeiçoamento docente por professor ativo. A melhoria da formação inicial tem altíssima prioridade, embora seu efeito só seja observado a médio prazo.⁹

O aperfeiçoamento permanente está muito enraizado na cultura docente e se deveria aproveitar mais sua potencialidade transformadora, concentrar-se nos temas fundamentais: fortalecimento das disciplinas e didáticas específicas, em vez de distrair-se em uma série de questões não essenciais. Isso supõe boa escolha e avaliação do aperfeiçoamento e boa capacidade das entidades capacitadoras. Para isso também contribuiria no curto prazo a melhora das escolas de educação. Nesse mesmo âmbito, devem-se incluir os esforços pela difusão de melhores práticas e o intercâmbio e apoio entre docentes através de redes.

-
7. Em Ávalos (2002) pode-se ver uma apresentação e análise dos esforços de formação inicial realizados no final dos anos 90. Ver também Ávalos (2004).
 8. Nos EUA, por exemplo, durante os anos 90, generalizou-se a exigência de um exame na disciplina que os novos docentes lecionam para poder receber o credenciamento que lhes permite ensinar (FEISTRITZER, 1999).
 9. A tendência internacional é aumentar a preparação dos docentes nas disciplinas que lecionarão. Isso se traduz no aumento da proporção do currículo dedicado à disciplina e na crescente admissão de alunos já formados na disciplina que ensinarão. Ver, por exemplo, Feistritzer (1999).

Nos próximos anos, surgirão inovações e avanços importantes na área pedagógica, provenientes das pesquisas em curso sobre como aprendemos e sobre o funcionamento do cérebro. Somente um bom sistema de transmissão desses conhecimentos aos professores permitirá que nos beneficiemos desses resultados e das mudanças tecnológicas e inovações associadas.

Quanto ao recrutamento e seleção de docentes e diretores, pode-se dizer que, com raras exceções, a seleção e administração de pessoal nos colégios é muito amadora e pouco profissional. Isso vale especialmente para o caso das escolas municipais. A profissionalização da administração de recursos humanos é uma das questões importantes em que é indispensável avançar. Isso vale tanto para a educação particular, que tem poucas regulamentações, como para a municipal, que, mesmo dentro do marco das regulamentações existentes, pode melhorar a administração dos recursos humanos.

Um estudo sobre as características das escolas eficazes, definidas como aquelas que atendem alunos de poucos recursos e que conseguem resultados comparáveis às melhores escolas do país, mostra que elas se destacam pela boa administração de seus recursos humanos.¹⁰

O mesmo vale para a avaliação docente. Devido à pouca tradição de avaliação docente no país, há falta de capacidades profissionais para realizar uma boa avaliação e ausência de cultura de avaliação. Nos últimos anos, houve avanços importantes que vão rompendo temores e oposições históricas, mas ainda são insuficientes em termos de alcance e *feedback* sobre a atividade cotidiana na escola.

A supervisão e avaliação docente são elementos indispensáveis de um sistema que busca melhorar sua qualidade, independente de qual seja a organização do sistema educacional. De sua eficácia dependerão em uma medida importante os resultados obtidos. A falta de um bom sistema de supervisão e avaliação que oriente o docente e que o ajude a corrigir seu trabalho equivale a navegar sem instrumentos.

A renda dos docentes aumentou de maneira sustentada nos últimos quinze anos, superando a situação de crise do setor. Ela chegava a tal ponto que havia decaído seriamente o interesse dos jovens pela carreira de pedagogia. Essa situação foi superada e nos últimos anos melhoraram os antecedentes acadêmicos dos jovens que postulam essa carreira.

10. Ver a esse respeito o estudo da UNICEF (2004) realizado por Bellei, Muñoz, Pérez e Raczyński.

Se compararmos em nível internacional as remunerações docentes no Chile relativas à renda média do país, elas estão em um nível similar ao dos países industrializados. No Chile, um professor com quinze anos de experiência tem uma renda de pouco mais de 1,3 vezes o PIB por habitante, praticamente equivalente à dos países da OCDE. Somente em cinco países industrializados essa relação é superada 1,5 vezes (Alemanha, Japão, Coréia, Suíça, Portugal). Tudo indica que a renda já não é o elemento mais crítico em relação aos docentes e que, ao contrário, há muito que ganhar em sua preparação e gestão.

A educação é uma atividade que se baseia principalmente na atividade profissional de seu pessoal. É indispensável profissionalizar a seleção e a avaliação de diretores e docentes. Isso ocorrerá de maneira sistemática somente se houver o respaldo de uma organização do sistema que esteja centrada na qualidade e, portanto, busque selecionar os que mais contribuem para ela e procure avaliar o grau com que cada docente e cada equipe está contribuindo para uma educação de qualidade.

1.3 Organização do sistema: uma dimensão fundamental

Há várias questões a considerar. Aqui nos concentraremos em três: a estrutura administrativo-organizacional, a estrutura de incentivos e as regulamentações associadas.

Estrutura administrativo-organizacional

O sistema escolar chileno está organizado com base em mantenedores municipais ou privados. Há grande facilidade de entrada no sistema (criação de novos colégios) e houve até agora uma demanda crescente de matrícula, que declinará nos próximos anos pelos êxitos já obtidos na universalização da cobertura e pelas projeções de menor crescimento demográfico.

A organização atual tem o mérito de ser altamente descentralizada. As opções teóricas de reforma seriam dar autonomia completa às escolas, o que apresenta o problema da escala muito pequena de atividades que se consegue em cada colégio e os limites que isso impõe para a realização de atividades que elevem a qualidade. Essas atividades geralmente requerem uma escala maior do que a de um colégio. É preciso capacidades que são muito difíceis de conseguir quando se trata de um colégio isolado. De fato, atualmente este é um problema, já que a escala para um número alto de mantenedores é bastante baixa.

Por isso, não parece recomendável a autonomia total das escolas, o que não se contrapõe à delegação de responsabilidades por parte dos mantenedores e maiores graus de autonomia. Em todo caso, não parece conveniente uma descentralização adicional sem antes completar o sistema de *accountability* que examinaremos mais adiante.

Por outro lado, em nível regional ou provincial, não há nenhuma tradição de organizações que administrem colégios e não há vantagens em criá-las com o fim de situar nesse nível a administração escolar.

Em suma, não vemos na reorganização da atual estrutura de mantenedores o fator de mudança para conseguir uma organização do sistema mais orientada para a qualidade.

Uma anomalia de nosso sistema que deve ser corrigida é que os municípios estão encarregados dos aspectos administrativos e o Ministério de Educação mantém a responsabilidade do lado técnico-pedagógico. Essa “fratura” dilui a responsabilidade do município pelos resultados da aprendizagem. O mantenedor municipal ou particular deve ser o último responsável da gestão educacional de seus colégios, e para isso é fundamental que os intermediadores privilegiados do Ministério sejam os mantenedores e não os colégios. Atualmente, existe a entrada livre do Ministério nos colégios, sem que o mantenedor se intire do que se disse nem das exigências estabelecidas, que muitas vezes podem até alterar as disposições e programações que o mantenedor tem para suas escolas. O impacto do trabalho do Ministério pode ser mais efetivo se contribuir para fortalecer a capacidade técnica do mantenedor, já que vai redundar em resultados para todos os colégios que dependem dele.

Alguém tem de ser o responsável último dos resultados nas escolas e este deve ser o mantenedor, o qual, por sua vez, delega responsabilidades às escolas. Não é o que ocorre no setor municipal devido à “fratura” que faz com que o Ministério se relacione diretamente com os estabelecimentos e até com os docentes.¹¹

Essa mudança significa reorientar a ação do Ministério para os mantenedores e, através deles, para as escolas. Naturalmente isso requer que os municípios se tornem ao mesmo tempo responsáveis pelos resultados pedagógicos de suas escolas.

11. Por trás disso existem razões históricas. Em primeiro lugar, quando os estabelecimentos foram transferidos aos municípios, eles receberam apenas a gestão administrativa e o Ministério reteve a responsabilidade pelo aspecto pedagógico. Posteriormente, com a volta à democracia, isso foi mantido e acentuado, já que nos primeiros anos, até 1992, as autoridades municipais haviam sido designadas pelo governo militar.

Em um sistema descentralizado como o chileno, as motivações e seu alinhamento com os objetivos de melhoria da qualidade têm uma importância decisiva. As consequências que têm os resultados para os diretores e atores que estão a cargo das escolas (*accountability*) são de grande importância, já que afetam suas prioridades, suas decisões e suas ações. São consequências para os mantenedores: municípios, particulares subvencionados com e sem fins lucrativos, particulares pagos.

Também há motivações e consequências que influem sobre os atores principais: os docentes e diretores. Essas consequências são determinadas em uma medida importante pelos mantenedores e são resultado dos fatores que os movem.¹²

Podemos fazer um breve balanço dos fatores predominantes que influem nas decisões dos atores principais.

- Nas escolas municipais: o prefeito e o Departamento de Administração Educacional (DAEM) ou a corporação que administra a educação estão bastante identificados com os interesses corporativos dos docentes. Do mesmo modo, são importantes para eles as oportunidades de trabalho que o sistema escolar dá a seus partidários. A sustentabilidade econômica é outra de suas preocupações; portanto, buscam evitar quedas de matrícula, já que suas rendas estão diretamente associadas aos alunos que freqüentam as aulas. A pouca importância atribuída aos resultados da aprendizagem se agrava com a fratura entre o administrativo e o técnico pedagógico a que fizemos referência.
- Nas escolas particulares com fins lucrativos: o resultado econômico é um dos objetivos importantes, o qual, por sua vez, tem de estar associado a conseguir uma percepção positiva dos pais, à disposição destes de fazer contribuições extras e a uma boa disciplina entre os docentes.

12. A importância dos incentivos e da organização do sistema foi esgrimida como uma das causas que explicam a pouca relação que se encontra nos estudos empíricos entre os insu- mos e os resultados medidos em termos de aprendizagem dos alunos. Nos EUA, por exemplo, em cerca de noventa estudos que avaliam a relação entre insumos (recursos financeiros, número de alunos por professor, preparação do professor etc.), a imensa maioria não encontra relação positiva com os resultados. É possível, então, que em alguns colégios os recursos sejam bem usados, em outros mal usados e, portanto, na média, mais recursos não se traduzam em melhorias de qualidade (HANUSHEK, 2002).

- Nas escolas particulares filantrópicas: preocupam a sustentabilidade econômica e os objetivos filantrópicos, geralmente associados à formação em valores.

No sistema não há benefícios econômicos associados aos resultados em termos de aprendizagem (os benefícios da subvenção por freqüência estão associados estritamente à freqüência às aulas, ou seja, à participação no processo escolar e não à aprendizagem dos alunos).

Não há fechamento de colégios nem sanções por mau desempenho (às vezes há fechamentos voluntários, como resultado da perda progressiva de alunos), mas o Ministério de Educação não tem atribuições para fechar colégios por seu mau desempenho.

Os resultados das avaliações de aprendizagem indicam que existem importantes diferenças entre colégios. Referimo-nos a diferenças que não se explicam pelo nível socioeconômico das famílias nem pelos recursos de que dispõe o colégio.¹³ Essas diferenças devem ser motivo de preocupação (porque existem diferenças demais e, portanto, demasiado risco) e também de esperança: é possível conseguir bons resultados com os recursos existentes.

O SNED¹⁴ é o único benefício econômico associado a resultados da escola, mas é pequeno em montante e muito geral em sua associação com as ações concretas e com a prática diária na escola.

O novo sistema de avaliação e excelência docente está mais dirigido a reconhecer professores destacados do que suas práticas e resultados.

O sistema chileno – baseado em um pagamento por aluno e na liberdade para os pais de definir o colégio em que matriculam seus filhos o qual, portanto, receberá financiamento estatal – tem a vantagem de dar a opção de escolha do colégio à maioria dos pais. Trata-se de um instrumento poderoso. Do mesmo modo, os pais possuem um recurso de última instância, que é retirar os filhos quando o colégio não oferece o que consideram adequado e quando estão descontentes. Mas deve-se destacar que se trata de um recurso extremo ao qual se recorre em última instância, já que os pais

-
13. De acordo com o estudo de Mizala, Romaguera e Ostoic (2004) com dados do SIMCE de 4º básico de 1999, 26% da variância no SIMCE ocorrem entre colégios. Essa diferença entre colégios está associada em um grau importante à diferença de nível socioeconômico médio do colégio. Isso é importante para o projeto da subvenção diferenciada.
 14. SNED é um sistema de avaliação do desempenho das escolas criado em 1976, em virtude do qual se concede um benefício econômico de 25% aos docentes de escolas que conseguem um maior progresso.

têm consciência do custo que geralmente representa para os filhos a mudança de escola.¹⁵

No entanto, nem os pais nem os alunos têm uma avaliação externa ao colégio de seus resultados em termos de aprendizagem. A principal informação sobre o êxito dos alunos em termos de aprendizagem é entregue por meio das avaliações e notas dadas pelos próprios professores.¹⁶ Não existe avaliação externa ao colégio, com a exceção do SIMCE, que não é anual e que se refere ao curso, e não a cada aluno. A única prova externa ao colégio com consequências para os alunos em nosso sistema é a prova para admissão à universidade (PSU), a qual se realiza ao término da etapa escolar e, portanto, quando já há muito pouco que se possa fazer para reparar as deficiências.

Sabemos que houve uma progressiva inflação de notas e sabemos que há uma enorme disparidade nos critérios para usar a escala de notas entre colégios e entre professores. Mais ainda, há evidências recentes que indicam que os docentes estão pouco preparados para utilizar adequadamente as avaliações de seus alunos. Com efeito, a avaliação docente realizada pela primeira vez em 2004 revelou que, nos portfolios preparados pelos professores, a qualificação mais baixa foi em “qualidade do procedimento para avaliar seus alunos e uso dos resultados dessas avaliações” (informe CPIP).

Se não há um sistema externo objetivo de medição de qualidade entendida como progresso nas aprendizagens, dificilmente os atores poderão atuar para melhorar a qualidade. Um sistema de medição externa de qualidade permitiria estabelecer exigências mínimas aos mantenedores como requisito para receber a subvenção, além de criar mecanismos de sanção que poderiam chegar ao cancelamento da licença (possibilidade de fechar colégios que não me-

-
15. Às vezes se argumenta que as possibilidades de escolha dos pais são muito limitadas. Das respostas dadas pelos pais de segundo médio por ocasião do SIMCE 2003, verifica-se que apenas 4% respondem que é o único estabelecimento no município e 8% dizem que não tiveram opções porque é o único colégio em que permaneceu. Por diferença, se poderia concluir que 88% tiveram opções. Essa proporção se reduz para 24% no grupo socioeconômico baixo, integrado por 19% dos alunos. Ver MINEDUC, *Informe provas SIMCE 2º médio, 2003*.
 16. Quando se consultaram os pais dos alunos de 2º médio sobre os critérios levados em conta para escolher o colégio no qual estão seus filhos, as razões foram de conveniência: custo de acordo com as possibilidades (50%), proximidade de casa (36%), valores que oferece o colégio (44%) e seu prestígio (45%). A minoria declara ter considerado os resultados do SIMCE (5%) ou as provas de ingresso na universidade (11%). Ver MINEDUC, *Informe provas SIMCE 2º médio, 2003*.

lhoram).¹⁷ No mesmo sentido, se poderiam desenvolver mecanismos de certificação e credenciamento de estabelecimentos que contribuiriam para melhorar a informação e incentivar as melhorias de qualidade.

Sendo assim, é urgente introduzir um sistema de medição externa de resultados com consequências para os alunos. Isso permitirá ordenar o funcionamento do sistema de acordo com os resultados esperados. Todos os sistemas descentralizados que conseguem bons resultados têm um sistema de avaliação de qualidade externo ao colégio.

A medição de resultados requer o estabelecimento de padrões que definem o que se espera da aprendizagem dos alunos nas distintas etapas do processo escolar.

Em nossa opinião, a fixação de padrões e a avaliação externa da aprendizagem dos estudantes é hoje a iniciativa de maior prioridade para elevar a qualidade. Essa prioridade é, ademais, uma das constantes nas reformas e nas políticas educacionais dos países industrializados nos últimos quinze a vinte anos. A tendência internacional é mudar a ênfase dos insumos para os resultados (aprendizagens). Veja-se, por exemplo, o estudo internacional referido a seis países com altos resultados promovido pela Alemanha, em vista de seus resultados insatisfatórios na última prova PISA, *What makes school systems perform? Seeing school systems through the prism of PISA* (OCDE 2004); ver também *Copenhagen Consensus Challenge Paper 2004 Towards a new consensus for addressing the global challenge of the lack of education* (PRITCHETT, 2004); e *World Development Report* (BANCO MUNDIAL, 2004).

A Inglaterra descentralizou fortemente o sistema nos anos 80, estabeleceu um currículo nacional, padrões nacionais e exames e inspeção externa. Segundo um estudo recente,¹⁸ desde 1997 os resultados parecem ter melhorado. Embora entre 1997 e 2001 o gasto em educação tenha estacionado, os resultados em termos de aprendizagem dos alunos melhoraram de uma maneira que não se via em trinta anos. Uma razão poderosa para isso teria sido o estabelecimento de padrões nacionais em um contexto de descentralização.

Em geral, os países europeus estão enfatizando a fixação de padrões, os exames externos e o aumento da *accountability* dos atores no sistema educacional.

-
17. No caso inglês, o sistema de supervisão através do OFTSED, que desempenha um papel importante no controle de qualidade do sistema, contempla a categoria de escolas em observação, que, se não superam suas deficiências em um prazo determinado, correm o risco de serem fechadas.
 18. H. Glennerster (2002), United Kingdom Education 1997-2001, *Oxford Review of Economic Policy*, v. 18, n 2.

Em um informe recente que compara a avaliação de centros escolares na Europa, se conclui que, em consequência do que consideram as duas principais reformas das duas últimas décadas – descentralização da gestão e fixação de objetivos nacionais de aprendizagem –, cresceu a importância da avaliação da qualidade tanto dos processos como dos resultados. Na maioria dos casos, a avaliação externa desempenha um papel central. Em Eurodyce (2004), pode-se ver uma análise comparativa detalhada das práticas nos países europeus da avaliação de qualidade.

Nos EUA, a recente legislação parte do suposto de que para melhorar a qualidade é preciso melhorar a avaliação e as exigências. Em 2001, para renovar a Lei de Educação Primária e Secundária (ESEA) foi aprovado o *No Child Left Behind*. Por essas novas disposições, o governo federal estabelece numerosas exigências de avaliação e *accountability* aos estados como requisito para conceder fundos federais à educação.¹⁹

No informe *Revisiting what States are doing to improve the quality of teaching: An update on patterns and trends*²⁰ conclui-se que os estados estão especialmente ativos na fixação de padrões e na medição de resultados de aprendizagem. Estudos recentes encontram um impacto positivo dos sistemas de *accountability* sobre os sucessos de aprendizagem dos estudantes quando se comparam diferentes estados nos EUA segundo o uso e as consequências derivadas da medição de resultados.²¹

A avaliação externa e a determinação de padrões de avaliação estão presentes em quase todos os esforços para melhorar a qualidade da educação nos países industrializados.

Um argumento que às vezes se apresenta contra estas iniciativas é seu alto custo. O certo é que, posto em perspectiva, o custo do exame externo e da medição de resultados é pequeno. Nos EUA e na Holanda, estimou-se em menos da metade de um por mil do que se gasta em educação primária e secundária.²²

-
19. A resposta do setor privado para desenvolver instrumentos de medição pode ser vista em *The Education Economy* 132.
 20. Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington, fevereiro 2001.
 21. Hanushek e Raymond (2004).
 22. Caroline M. Hoxby (2002), The Cost of Accountability NBER WP e Europe - Pilot project “Assessing quality in school education” (<http://europa.eu.int/comm/education/policy/finalrep/rep.pdf>).

As agências responsáveis pela avaliação caracterizam-se por serem altamente profissionais, de tal forma que dão garantias de independência e idoneidade do exame e da avaliação que realizam. Apesar dos grandes progressos obtidos nas equipes encarregadas de medição de qualidade no Ministério de Educação nos últimos anos, trata-se de uma dimensão que se deve continuar fortalecendo em nosso país.

Em síntese, a falta de padrões e de avaliação externa dos resultados da aprendizagem dos alunos é um grave vazio do sistema escolar chileno. Enquanto não se preencher este vazio, não existirão incentivos claros para melhorar a qualidade. A experiência de mais de vinte anos com provas SIMCE, nossa participação em avaliações internacionais e um currículo atualizado nos deixam em excelente condição para preencher este vazio.

Liberdade de regulamentações

Freqüentemente as dificuldades para melhorar a qualidade são associadas às restrições legais e normativas que atingem o sistema. Sustenta-se que a liberdade de gestão permitida pelas regulamentações existentes é muito limitada e, portanto, os colégios não podem ser bem administrados (pelas limitações do estatuto docente), porque a subvenção é dirigida. Acrescenta-se que a entrega de materiais pedagógicos e dos programas de apoio deveria ser substituída por subvenção indiscriminada, que se devem reduzir ao mínimo as normas ministeriais etc.²³

Embora seja certo que prevalece em nossa tradição uma ênfase excessiva nas normas muito específicas impostas pelo Estado e que, sujeito à adoção das medidas que foram indicadas mais acima, se deveria avançar na concessão de mais autonomia de gestão aos mantenedores e diretores de colégios, a real importância dessa questão nos atuais resultados é discutível.²⁴

Na verdade, nos estabelecimentos particulares que não têm limitações importantes no manejo dos recursos humanos e que não estão sujeitos a outras restrições que atingem as escolas municipais, a qualidade não é marca-

-
23. Este é o diagnóstico que prevalece na maioria dos artigos incluídos em *Libertad y Desarrollo. Ideas para una educación de calidad* (2002).
 24. Boa parte das regulamentações e de suas disposições obedece à desconfiança das autoridades quanto às motivações e à estrutura de incentivos vigentes, o que estaria na base de comportamentos que são recusados pelas autoridades e que se quer modificar com a regulamentação.

damente superior quando se comparam estabelecimentos que atendem a grupos comparáveis.

Somente na medida em que se complete o atual sistema descentralizado com os padrões e a avaliação externa, e se alinhem assim os incentivos com a qualidade, será conveniente dar mais autonomia e eliminar regulamentações que surgiram precisamente como tentativas de resposta ao atual sistema de descentralização incompleto.

Na medida em que existam padrões e avaliação externa da aprendizagem com consequências, o sistema se orientará em função deles e a tomada de decisões girará nessa direção: os critérios de seleção, avaliação, remuneração, capacitação, promoção, demissão e toda a gestão de recursos humanos terão essa orientação. Isso leva a que o mantenedor/diretor tenha que responder pelos resultados de seu colégio e não por outros fatores.

Em suma, frente às duas correntes opostas quanto ao que se deve fazer para melhorar qualidade – desregular (o modelo descentralizado não deu os resultados buscados porque foi limitado em sua operação) e regular mais (os problemas são por falta de controle do Ministério) – a resposta é: padrões e avaliação externa.

O modelo de descentralização de 1981 depositava toda a confiança na competição e no controle que os pais fariam da qualidade do colégio em que matriculavam seus filhos. Não obstante, o sistema de subvenção é mais eficaz para elevar a cobertura e o acesso ao sistema do que para assegurar a qualidade. Os pais, à parte o fato de que muitas vezes sofrem limitações para mudar os filhos de colégio, não têm boas informações sobre a aprendizagem que eles recebem. Na realidade, a principal e, às vezes, única informação que recebem é a dos próprios professores de seus filhos.

Sabemos que os problemas de mercado e da competição se agudizam quanto menos padronizável e comparável é a qualidade do produto (nesse caso, não sabemos quanto depende do resultado da criança e quanto do colégio) e quanto mais infreqüentemente tomemos decisões (matrícula).

No modelo de *Estado docente*, este controla todo o sistema e administra de forma centralizada as instituições escolares ou, caso contrário, estabelece normas detalhadas para o funcionamento das escolas.

As políticas posteriores a 1990 mantiveram a descentralização e a possibilidade dos pais de escolher colégio, aumentaram significativamente os recursos e melhoraram o sistema de controle de qualidade, com uma maior difusão e melhora na qualidade técnica das provas SIMCE. As únicas medições externas de qualidade existentes são a PSU, as provas de

admissão para estudantes aos colégios de alto rendimento e o SIMCE, que não tem consequências para o estudante. Toda a avaliação existente fica a critério do colégio e, muitas vezes, a critério exclusivo de cada professor. Sem dúvida, pode faltar mais regulamentação em algumas coisas e menos em outras, mas o principal déficit está na avaliação externa da aprendizagem dos estudantes.

Avaliar requer padrões e metas. Necessariamente, isso significa que se impõem exigências e que alguns reclamam que se atenta contra a liberdade de ensino (embora não possa haver liberdade, por exemplo, com relação à necessidade de os estudantes aprenderem a ler satisfatoriamente...; mas pode haver com respeito à forma como se lhes ajuda a aprender).

Um exemplo de como iniciar este caminho de avaliação externa é estabelecer que os estudantes deveriam obter um nível mínimo no SIMCE de 4º básico e que o resultado do SIMCE de 2º médio será considerado para a entrada na universidade.

Nossa conclusão é que não haverá melhorias na qualidade em um sistema tão descentralizado como o chileno enquanto não forem introduzidas avaliações externas de qualidade, com consequências para alunos e mantenedores.

1.4 Melhorar a gestão, a organização do processo escolar e seus procedimentos

O problema não é apenas de bons docentes e diretores e de motivações alinhadas com a qualidade. Há processos fundamentais que devem ser orientados para alcançar as aprendizagem desejada. O currículo, os programas de estudo e a pedagogia são questões essenciais. A recente renovação do marco curricular ainda está em processo para conseguir sua implementação de maneira efetiva em todo o sistema. Sem dúvida, a conclusão desse processo assume uma alta prioridade.

Há vários exemplos de práticas que seria valioso difundir no sistema:

- Participação em redes. Como já mencionamos, as escolas isoladas têm uma escala de operação que não permite instalar sistemas de avaliação, controle de qualidade, aperfeiçoamento docente, revisão de métodos pedagógicos etc., necessários para conseguir uma educação de qualidade. Isso exige que as escolas façam parte de redes em que se compartilhem esses elementos essenciais. Trata-se de uma tendência recente entre as

escolas privadas e que é rara entre as escolas que pertencem ao mesmo município. Os departamentos de educação municipal (DAEM) dedicam-se quase exclusivamente a questões de tipo administrativo.

- Seria possível mencionar numerosos outros temas muito importantes, como o relativo aos valores presentes na escola, clima escolar, a conexão da escola com a comunidade, o envolvimento da família, mas quisemos enfatizar aqui os principais déficits e consequentes prioridades. Mais ainda, acreditamos que para melhorar os resultados da aprendizagem é necessário que as iniciativas que o Ministério de Educação empreende sejam mais focadas nesses resultados. A grande quantidade e variedade de iniciativas, cada uma valiosa em si mesma, aumenta o risco de se perder o foco sobre o principal.

2. EQÜIDADE

T rata-se de uma prioridade permanente desde 1990. Ela se refletiu, em primeiro lugar, na ênfase e nos importantes progressos obtidos no acesso e na cobertura escolar. É difícil existir uma iniquidade maior do que a sofrida pelos que ficam à margem do sistema escolar porque não entram ou não conseguem permanecer nele. Depois dos avanços neste campo, a prioridade é o acesso à educação pré-escolar.

À medida que se consegue universalizar o acesso à educação, a iniquidade se reflete na baixa qualidade da educação que recebem muitos alunos e que se traduz no fato de que não alcançam os resultados educacionais que lhes permitam uma inserção social e profissional.

Além do aumento de cobertura e retenção dos alunos de baixa renda, a outra maneira de buscar a eqüidade tem sido dar prioridade aos alunos mais vulneráveis em todos os novos programas de apoio e reforço. Assim foi com as escolas do P900, com o programa especial para as escolas do setor rural, com a prioridade para a instalação da rede *enlaces*, na distribuição de materiais pedagógicos e textos, na preferência para o ingresso na jornada escolar completa etc.

Nesse sentido, está pendente a subvenção diferenciada. É uma idéia que sempre recebe um amplo consenso. A maneira de implementar a subvenção diferenciada pode gerar resultados bem diferentes. De acordo com uma análise que fizemos anteriormente, a forma mais eficaz é uma subvenção ao aluno para que sua família o destine ao colégio que ela escolhe dentre um grupo que cumpre requisitos de qualidade e missão de integração.

3. ASPIRAÇÕES E EXPECTATIVAS ALTAS COM RESPEITO AO QUE OS ALUNOS PODEM E DEVEM CONSEGUIR APRENDER

T rata-se de um tema para toda a sociedade. Nos países asiáticos, é muito importante e parece contribuir de maneira decisiva para a ênfase na educação. Cuba pode ser outro exemplo de expectativas altas em relação ao que se espera que os estudantes aprendam na escola.²⁵

Os resultados das provas internacionais PISA²⁶ mostram que o uso dos recursos pedagógicos é mais importante que sua quantidade. Do mesmo modo, as escolas e países com sistemas mais eficazes se caracterizam pelas altas expectativas dos professores quanto ao desempenho que seus alunos podem obter. Altas expectativas também significam altas exigências acadêmicas.²⁷ Os resultados dependem de maneira crucial da motivação e do desejo de aprender que se desperte neles.

Aqui temos uma tarefa para toda a sociedade. Não basta haver grande consenso sobre a importância da educação, temos que elevar as expectativas em relação ao que devemos obter do sistema e do que nossos alunos podem conseguir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELLANO, José Pablo. *Reforma Educacional*: prioridad que se consolida. Cieplan, 2000. Em www.cieplan.cl.
- _____. *Políticas sociales para el crecimiento con equidad, Chile 1990-2002*. Cieplan, 2004. Em www.cieplan.cl
- ÁVALOS, Beatrice. *La formación docente inicial en Chile*. UNESCO, 2004. <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/formacion%20docente/resumenes/Informe%20-20UP%20-%20Chile%20-%20S%EDntesis.pdf>
- _____. *Profesores para Chile*: historia de un proyecto. Santiago: Ministerio de Educación, 2002.

-
25. Uma ilustração de aspirações altas em educação é o livro de maior sucesso na China em 2002, com mais de 1.800.000 exemplares vendidos, *Yiting Liu vai para Harvard*, a história de uma mãe que conta como conseguiu que sua filha entrasse em Harvard e ensina a outros pais a receita para alcançar o mesmo êxito.
26. <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-notheme-5-no-15-36515-0,00.html>
27. Os estudantes que estão nos 25% que têm mais tarefas obtêm, em média, 44 pontos a mais em seus resultados.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report*. 2004.

BRUNNER, José Joaquín. *Educación en Chile: el peso de las desigualdades*. Santiago: Conferencias Presidenciales de Humanidades, 2005.

BRUNNER, José Joaquín, ELACQUA, Gregory. *Informe sobre capital humano en Chile*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez, 2003.

COX, Cristian. *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitária, 2003.

DELANNOY, Francoise. Education Reforms in Chile 1980-98: A lesson in pragmatism. *Education Reform and Management Publication Series*, v. 1, n. 1, Washington, D.C.: Banco Mundial, jun. 2000.

EUROPE PILOT Project “Evaluating quality in school education”. <http://europa.eu.int/comm/education/poledu/finalrep/rep.pdf>

EURYDICE. Evaluación de los Centros de Enseñanza Obligatoria en Europa. 2004. <http://www.eurydice.org/Documents/EvaIS/es/FrameSet.htm>

FEISTRITZER, Emily. The making of a teacher. A report on teacher preparation in the U.S., 1999. www.ncei.com/MakingTeacher-rpt.htm

GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo. *La reforma educacional chilena*. Santiago: Editorial Popular, 1999.

GLENNERSTER, H. United Kingdom Education 1997-2001. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 18, n. 2, 2002.

HANUSHEK, Eric A. Why quality matters in education, finance and development. IMF, 2005 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/hanushek.htm>

_____. Publicly provided education. *NBER Working Paper 8799*, NBER, 2002. www.nber.org/papers/w8799

HANUSHEK, Eric A., RAYMOND, Margaret E. Does school accountability lead to improved student performance? *NBER Working Paper nº. 10.591*. NBER, 2004.

HOXBY, Caroline M. The cost of accountability. *NBER Working Paper*. NBER, 2002.

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. *Ideas para una educación de calidad*. ILD, 2002.

MIZALA, Alejandra, ROMAGUERA, Pilar, OSTOIC, Carolina. Equity and achievement in the Chilean School Choice System: a multilevel analysis. *Serie Economía* n. 85, Center for Applied Economics, Department of Industrial Engineering, Universidad de Chile, 2004.

OCDE. *Chile. Revisión de políticas nacionales de educación*. OCDE, 2004.

_____. *What makes school systems perform?* Seeing school systems through the prism of PISA. OCDE, 2004.

_____. *Education at a glance*. 2002 e 2004.

_____. *Literacy in the information age*. Final report of the international adult literacy survey. OCDE, 2000.

PRITCHETT, Lant. Copenhagen consensus challenge paper. Towards a new consensus for addressing the global challenge of the lack of education. *Working Paper 43*, 2004.

UNICEF. *Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿Quién dice que no se puede?* UNICEF, 2004.

JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN é economista formado pela Universidade Católica de Chile e PhD pela Universidade Harvard. Ministro da Educação do Chile (1996-2000). É presidente do Conselho Diretor da Fundação Chile e membro do Conselho Diretor do CIEPLAN da Fundação Educacional Belén Educa.