

# Sistemas educacionais comparados

MARIA TEREZA LEME FLEURY  
e MARIA ISABEL LEME DE MATTOS

**E**m um momento de profundos questionamentos sobre o sistema educacional brasileiro, suas lacunas e contradições, a análise comparativa com o sistema educacional de outros países pode propiciar um quadro de referências interessante, para subsidiar o debate sobre políticas públicas neste setor.

Este texto objetiva comparar o sistema educacional paulista com o de outros países, em diferentes estágios de desenvolvimento, diferentes regimes políticos e raízes culturais diversas — são eles: Estados Unidos, França, Alemanha, Japão, Coréia e Cuba (1).

A comparação destes países com o Brasil e, mais especificamente com o Estado de São Paulo, foi fundamentada em dados e indicadores quantitativos e qualitativos. As principais fontes de dados consultados foram: Yearbook Statistical, UNESCO, os relatórios enviados pelos países para a Conferência Anual sobre Educação da UNESCO, de 1990, Anuários Estatísticos da FIBGE, CIE, MEC e publicações sobre o tema.

Complementando a análise quantitativa, foi feito um estudo comparativo dos principais problemas diagnosticados nos países investigados, na última década, e as reformas e diretrizes adotadas (ou em estudo) para sua solução. Foram, assim, abordados tópicos relativos ao sistema de gestão, qualidade e eficiência do ensino e qualificação do corpo docente.

## Análise comparativa da estrutura de ensino, produção e eficiência dos sistemas de ensino

A premissa básica que orientou as políticas públicas de educação nos países pesquisados, nas últimas décadas, foi: universalização e democratização do ensino. Esta premissa direcionou, também, o sistema educacional paulista, que estendeu a duração do ensino obrigatório e gratuito, ampliou a rede de escolas e o contingente de professores.

Entretanto, apesar dessa expansão quantitativa, o Estado de São Paulo situa-se, ainda, em um patamar abaixo dos padrões mundiais, como é possível observar no quadro abaixo:

**Quadro 1:**  
Estruturação dos sistemas de ensino  
Obrigatoriedade e Gratuidade

Países/Indicadores	Organização do Ensino	Obrigatoriedade e Gratuidade	Horas Semanais	Dias Letivos
São Paulo	8 anos de básico	7 a 14 anos	1ª a 4ª - 20	180
	3 anos de secundário	8 anos	5ª a 8ª - 24	
Brasil	8 anos de básico	7 a 14 anos	1ª a 4ª - 20	180
	3 anos de secundário	8 anos	5ª a 8ª - 24	
Cuba	2 anos de pré-escola			Primário - 200 Secundário - 220
	6 anos de educação primária 2 anos de secundário básico 2 anos de pré-universitário	12 anos	Primário - 25 Secundário - 27	
Estados Unidos	6 anos de básico	6 aos 17 anos	30	177
	3 anos de secundário junior 3 anos de secundário superior	12 anos		
França	5 anos de básico	6 aos 16 anos	Escola Elementar - 27 Colegial - 28 a 30	180
	4 colégio secundário 3 anos de Liceu	12 anos		
Alemanha	4 anos de Primário	12 a 13 anos	Básico - 20 a 30 Secundário - 30 a 33 Profissional 30 a 36	180
	6 anos de secundário ou Liceu + 2 anos de escola profissional ou 9 anos de Ginásio	6 aos 15 anos 9 anos	1ª e 2ª - 24 3ª até 2º Grau - 44	
Japão	6 anos de escola elementar	6 aos 15 anos		240
	3 anos de escola secundária 3 anos de colegial ou escolas de treinamento especial	12 anos		
Coreia	6 anos de primário	8 aos 19 anos	1ª e 2ª - 24 3ª a 6ª - 32 7ª a 8ª e Colegial - 36	230 a 240
	3 anos de secundário ginasial 3 anos de secundário	12 anos		

FONTE: Vide estudos de caso de cada país

Entre os países pesquisados, o Brasil é o que apresenta a menor duração do ensino compulsório gratuito: 8 anos; a maioria dos países apresenta 12 anos (na Alemanha, os jovens que cursam o ginásio, que constitui o curso secundário por excelência, preparatório à universidade, devem estudar 13 anos). Entre os países desenvolvidos, o Japão é o que apresenta o menor número de anos de ensino compulsório gratuito: 9 anos. A partir do curso colegial, os pais começam a custear parte da educação. A entrada para o colegial é dificultada por exames seletivos; há poucos cursos colegiais públicos e o acesso é restrito. Assim mesmo, após a escola compulsória, cerca de 90% dos jovens continuam a cursar algum tipo de colegial e 29% dos graduados no colegial entram para a universidade.

Todos os países pesquisados, com exceção do Brasil, diferenciam entre o curso primário e o secundário. O curso primário tem a sua duração variando de 4 a 6 anos e uma carga horária que vai de 20 a 30 horas semanais, sendo que, na maioria dos países, a carga é de cerca de 25 horas/semana. O Brasil se encontra na média inferior, em termos de horas semanais: 20 para o primário e 24 para o secundário.

Estudos feitos nos Estados Unidos, comparando o sistema educacional americano com o japonês, mostram que a maior carga horária semanal, aliada à maior duração do ano letivo, resulta em, praticamente, mais um ano de educação compulsória no Japão.

As diferenças mais significativas se encontram na estruturação do curso secundário. Em todos os países pesquisados, a partir da metade do curso secundário, ou colegial, abrem-se as opções para os cursos profissionalizantes. Estes cursos fornecem ao formando, inclusive, um certificado, que lhe facilita o acesso ao mercado de trabalho.

Entretanto, por razões de ordem mais cultural, justificam os especialistas em educação, como Lesourne (1988), os cursos profissionalizantes são sempre considerados como uma opção menor, destinados àqueles que não contam com recursos financeiros, sociais ou culturais para ingressar no ensino superior. A única exceção, no conjunto dos países pesquisados, é a Alemanha, país em que o ensino profissional goza de elevado status. Esta questão preocupa os países desenvolvidos e em desenvolvimento e muitos, como por exemplo a França, procuram criar passarelas que possibilitem aos estudantes transitarem entre os cursos.

No Brasil, durante a década de 70 (entre 1971 e 1982), o ensino profissionalizante foi obrigatório nas escolas públicas de segundo grau; em 1982, dispensou-se as escolas da obrigatoriedade da profissionali-

zação, voltando-se a ênfase à formação geral. O ensino profissional ficou a cargo das escolas técnicas e instituições como SENAI/SENAC, existindo a possibilidade dos alunos formados nestes cursos ingressarem no nível superior.

A ênfase na expansão quantitativa do ensino tem sido acompanhada por críticas severas aos insucessos em termos de efetividade das estratégias educacionais; atrasos, abandono, repetências vão tomando forma cumulativa, a partir de lacunas mal resolvidas nos primeiros anos de escolaridade. Pergunta-se, então: A solução é reduzir a escolaridade obrigatória? Multiplicar as passarelas e possibilidade de retorno ao sistema educacional? Esta pergunta é, particularmente, pertinente para países como o Brasil, que optaram por estruturar o curso de 1º grau com 8 anos.

Observa-se, também, que apesar de todas as políticas de democratização do ensino, o meio social continua sendo um fator determinante para o sucesso escolar. Alguns países como o Japão partem da premissa de que a seletividade e o afunilamento da pirâmide escolar, a partir do colegial, são determinados não só pelas características pessoais do estudante, mas também pelo nível econômico e cultural da família, capaz de arcar com as despesas educacionais, em termos de reforços e aulas adicionais.

Em países como o Brasil, a expansão do ensino público, se por um lado aumentou a oferta de vagas, por outro diminuiu a qualidade, reforçando indiretamente a rede privada, capaz de oferecer um ensino melhor. Com isto afunila-se a pirâmide na passagem para o curso secundário, mas também para o curso superior, principalmente nas melhores universidades públicas.

Esta questão, de como conciliar a democratização do ensino com a qualidade e elevação do nível de exigência, para acompanhar as mudanças aceleradas de nossos dias, preocupa também os educadores.

Com relação à qualificação exigida dos professores do primeiro segmento do primeiro grau, observa-se que no Brasil esta é inferior à dos países desenvolvidos e Coréia, comparável apenas a Cuba. Por outro lado, o salário dos professores brasileiros e mesmo paulistas é, também, bem menor do que dos países desenvolvidos, comparável apenas ao do professor coreano.

Quanto à taxa de escolarização, o quadro abaixo mostra como o conjunto de países amostrados supre satisfatoriamente a demanda de ensino para o 1º grau, com exceção do Brasil, que atende apenas a 83%

da população escolarizável. Com relação aos dados de cobertura, observa-se que o sistema educacional paulista destaca-se do País, atingindo uma taxa real de escolarização de 90%, a menor entre os casos amostrados, mas próxima do ideal, considerado entre 95 e 97%

**Quadro 2:**  
Taxa de escolarização

PAÍIS/GRAU	1º GRAU		2º GRAU	
	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida
São Paulo (87/88)	105,0%	90,0%	—	25,0%
Brasil (1983)	103,0%	83,0%	35,0%	14,0%
Cuba (1984)	106,0%	95,0%	75,0%	—
Est. Unidos (1984)	101,0%	96,0%	95,0%	85,0%
França (1982)	108,0%	—	88,0%	81,0%
Alemanha (1983)	99,0%	—	74,0%	—
Japão (1984)	100,0%	100,0%	95,0%	95,0%
Coréia (1985)	96,0%	93,0%	94,0%	—

FONTE: São Paulo: Educação em São Paulo, uma análise regional. SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Demais sistemas: Anuário da UNESCO.

Quanto ao ensino de 2º grau, a situação é bem mais problemática, tanto em termos brasileiros, cuja taxa de escolarização líquida é de 14%, como paulista, cuja taxa é de 25%. Com relação aos países amostrados, observa-se que a universalização do ensino secundário foi alcançada apenas nos países orientais (Japão e Coréia). Os Estados Unidos se aproximavam deste objetivo em 1984, com 85% de cobertura, taxa semelhante à da França em 1981.

No que se refere às despesas com educação, observa-se que tanto a média brasileira como a paulista situam-se em patamares bastante inferiores aos dos demais países. Mesmo a Coréia, onde a tendência dominante é para o ensino de massa, com maior número de alunos por professor e com menores salários docentes, apresenta uma taxa de despesa por aluno superior à paulista.

**Quadro 3:**  
Despesas com educação por aluno/ano  
matriculado no sistema.

	Em US\$
São Paulo (*)	249,0(*)
Brasil	148,0
Cuba	709,1
EUA	3.865,4
França	3.417,5
Alemanha	2.131,1
Japão	1.757,7
Coréia	362,6

(\*) exclusivamente rede estadual

**FONTE:** Para São Paulo: Balanço Geral das Contas do Estado. Para os demais países: Anuário UNESCO,

E, finalmente, os indicadores de efetividade do sistema, em termos de evasão e repetência, não são animadores para o caso brasileiro e paulista. Neste item, foi possível realizar comparações parciais com outros países, pela falta de dados disponíveis.

**Quadro 4:**  
Distribuição dos indicadores de desempenho (evasão e repetência)  
pelos países amostrados

	Evasão	Repetência
São Paulo (86)	1º GRAU = 9,6% 2º GRAU = 21,0%	1º GRAU = 18,6% 2º GRAU = 11,12%
Brasil (82)	—	21,0%
Cuba (84)	—	4,0%
Estados Unidos (87)	—	6,5%
França (79)	—	9,0%
Alemanha (83)	—	2,0%
Japão	—	—
Coréia	—	—

**FONTE:** São Paulo: Educação em São Paulo, uma análise regional. SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Demais sistemas: Anuários da UNESCO.

Observa-se, neste quadro, que os índices de repetência do Brasil e de São Paulo são bastante altos, quando comparados com qualquer país da amostra. Embora não tenhamos obtido dados sobre os países orientais, é sabido que o sistema japonês praticamente exclui a possibilidade de retenção e que o sistema coreano é considerado de grande sucesso quanto às metas quantitativas.

## **Análise comparativa das principais diretrizes, políticas e reformas dos sistemas educacionais estudados e os resultados alcançados**

A partir dos estudos de caso realizados e da análise comparativa de indicadores quantitativos e qualitativos, procurou-se neste item discutir as principais políticas adotadas com relação ao sistema educacional de cada país, expressas ou não em reformas e diretrizes, e seus resultados e conseqüências.

Levando-se em consideração que, nas últimas décadas, todos os países pesquisados partiram de uma premissa comum: universalização e democratização do ensino, verificou-se que a adoção de diferentes estratégias de gestão do sistema, de priorização dos elementos fundamentais, conduziram a resultados diversos.

A adoção destas estratégias pode ser explicada por raízes históricas, ou por condicionantes políticas, econômicas, sociais e conjunturais. Entre estas, destacaríamos o mercado de trabalho, que, atribuindo valores às ocupações e aos diferentes títulos e níveis de escolaridade, acaba por influenciar todo o sistema.

Tomando como ponto de partida a estratégia adotada de gestão do sistema (mais ou menos centralizado), serão analisadas as várias dimensões relativas à estrutura do ensino (duração, carga, *curriculum*), ao processo (incluindo a situação do corpo docente) e aos resultados alcançados.

Um dos principais aspectos definidores da administração do sistema como mais ou menos centralizados é o grau de concentração de poder do governo central nas questões relativas à educação.

No Japão, cujo modelo pode ser considerado dos mais centralizados, o Ministério da Educação define as matérias que compõem o currículo, o número de horas/aula e a duração do ano letivo nas escolas primárias e secundárias, procede à seleção do material didático e ao fornecimento deste às escolas primárias e secundárias inferiores, provê assistência financeira aos estados e municipalidades, regulamenta e pro-

vê supervisão geral às instituições privadas. Este poder é partilhado com as instâncias locais, províncias e municípios, inclusive os gastos com educação. Este sistema é considerado rígido; um exemplo frequentemente citado da falta de flexibilidade é o fato do aluno, no ensino compulsório, não poder optar por uma escola fora do distrito domiciliar. Por outro lado, a administração dispõe de recursos eficientes para garantir uma boa qualidade de ensino para todos, como por exemplo, a rotatividade compulsória dos professores pelas escolas da região, o que dificulta a criação de centros de excelência, localizados em geral nas zonas urbanas mais afluentes.

Vale ressaltar que os professores, enquanto categoria profissional, reagem a este tipo de administração; as suas reivindicações, relacionam-se, em sua maioria, à maior autonomia da própria prática pedagógica, como por exemplo:

- maior autonomia das escolas em relação ao poder central;
- maior liberdade para escrever ou escolher os livros didáticos;
- tornar a educação mais centrada no aluno.

Estas reivindicações representam não só um desejo de maior autonomia para realizar o próprio trabalho, mas, ainda, uma crítica ao resultado deste mesmo trabalho – o aluno japonês que tem um alto desempenho em avaliações de conhecimento internacionais, mas que é visto pelas tendências liberais da sociedade japonesa como muito despreparado para enfrentar um futuro que se afigura mais cheio de mudanças e incertezas do que o passado, quando do reerguimento de uma nação derrotada no pós-guerra, para o qual foi talhado o modelo de educação japonesa. Como se observam muitas semelhanças desta problemática com a vivida na Coreia, analisaremos esta questão nos dois países.

A centralização da administração da educação na Coreia é definida pelos seguintes aspectos: o Ministério da Educação provê assistência financeira (as verbas federais constituem o maior componente do orçamento das escolas) e assessoria em termos das políticas educacionais; produção e supervisão do material didático, principalmente no nível da escola elementar; decisões sobre o terceiro grau, tal como valor das anuidades; qualificação do corpo docente, currículo, e requisitos para a graduação.

Também neste país a educação tem sofrido críticas semelhantes às do Japão, no que diz respeito à qualidade do ensino em termos do seu alunato, que também mostra um alto desempenho em testes objetivos realizados em avaliações internacionais, mas apresenta deficiências quan-

to a um pensamento mais flexível e criativo, demandado em solução de problemas.

Tem-se considerado que uma das conseqüências da centralização da educação, tanto no Japão como na Coréia, seria a sua excessiva padronização, principalmente nos níveis mais elementares de ensino. Se, por um lado, tal padronização representou um esforço no sentido da democratização e universalização do ensino, provendo-se o acesso de todos à educação e a igualdade de qualidade no esforço de reconstrução do pós-guerra, por outro, tal política, aliada às condições econômicas dos dois países de racionalização das despesas, levou a um excessivo número de alunos por classe, no acesso mais limitado aos níveis de instrução superiores, resultando em um tipo de instrução limitada à transmissão de conhecimento. Seu produto é um aluno com uma boa bagagem de informações e capacidade para responder a testes, mas pouco autônomo para resolver problemas e adaptar-se de modo criativo a mudanças.

No Japão, os esforços para modificar tal situação atacam, a nosso ver, mais os sintomas do que as causas. Tem-se procurado diversificar o ensino tradicional, baseado primordialmente na transmissão de informação e na avaliação da sua correta retenção pelo aluno, para um ensino mais renovado, no sentido de maior atenção à individualidade daquele, em termos de suas aptidões, gostos e habilidades. Também a primeira triagem para a universidade, cujo acesso limitado determinava muito o tipo de ensino propiciado nas escolas secundárias, foi modificada no sentido de favorecer a seleção baseada em critérios mais individualizados do que somente o desempenho em testes.

Já a Coréia realizou, a nosso ver, um diagnóstico mais realista, verificando que estes problemas resultavam de uma administração que induzia as unidades escolares à passividade e à irresponsabilidade pelos resultados obtidos. Neste sentido, tem procurado modificar o sistema de modo a atender três princípios básicos que deverão nortear as atividades educativas em todos os níveis: independência, profissionalismo e iniciativa comum. A composição dos órgãos deliberativos e executivos passou a ser feita por eleição, substituindo o sistema de indicações e as unidades escolares dispõem, atualmente, de maior autonomia financeira, pela criação de um imposto local que garantirá a subsistência das escolas naquela região, e também administrativa, pelo encorajamento à administração por objetivos, visando estimular a avaliação dos resultados e o profissionalismo dos professores. Foi, ainda, criado um fundo para melhorar as condições educacionais, como diminuição do número de alunos por classe, escolas melhor dimensionadas e menor sobrecarga de trabalho para os professores. Na parte pedagógica, a produção de

material didático está sendo reavaliada a fim de ser substituída por livros produzidos pela livre iniciativa, no sentido de diversificar os programas educacionais. Novos métodos de ensino estão sendo pesquisados para melhor desenvolver a individualidade do aluno, o pensamento crítico, raciocínio lógico e criatividade na solução de problemas, tolhidos pelo ensino uniforme que já mencionamos anteriormente.

Estas mudanças não têm se limitado aos níveis elementares de ensino: também o terceiro grau foi beneficiado com uma maior liberdade — o Ministério não interfere mais nos assuntos acadêmicos como a organização e operacionalização dos currículos, e também dispensou da sua aprovação a composição dos órgãos colegiados e reitores. Além disso, as instituições de ensino gozam atualmente de maior liberdade na cobrança de anuidades.

Algumas mudanças de ordem qualitativa são dignas de nota como a ênfase na reflexão sobre o trabalho futuro, através de orientação vocacional e na educação para o trabalho. Tanto na Coréia como no Japão, o diploma de nível superior é muito valorizado porque garante os melhores empregos. O difícil acesso ao ensino superior confere aos seus graduados um certificado informal de dedicação pessoal, de disciplina e outros traços de caráter valorizados na iniciativa privada dos dois países. Neste sentido, o afinilamento educacional começa no curso secundário, na medida em que o valor de uma escola é julgado pelo número de candidatos colocados na universidade. Os cursos vocacionais neste nível são julgados, justificadamente, como uma opção menor para aqueles que não conseguiram uma vaga nas instituições mais prestigiadas, independentemente das suas aptidões e gostos pessoais. A orientação dos jovens para uma reflexão sobre o trabalho futuro na Coréia e no Japão, a tentativa de realizar avaliações que considerem estes aspectos, inclusive em entrevistas no processo de seleção, representam um esforço no sentido de uma adaptação do sistema ao indivíduo. Por outro lado, a consciência de que o secundário e o conteúdo abordado se restringem a um preparo para um exame de seleção, deixando de lado a formação do indivíduo como um todo, tem preocupado as autoridades educacionais no sentido do comprometimento futuro da nação, não só no plano econômico mas, também, moral.

A França também tem uma administração que pode ser considerada muito centralizada e merece uma análise separada, em função de algumas peculiaridades, não tanto na gestão do sistema, que em termos de controle do Estado é semelhante ao Japão e Coréia, mas pela forma que a cultura vem trabalhando a questão e as reflexões que podem contribuir

para o esclarecimento deste problema do papel do Estado na gestão da educação.

O poder central garante seu controle sobre o sistema através dos seguintes mecanismos: o Estado é responsável pela gratuidade do ensino; a manutenção total das escolas públicas e parcial das privadas sob contrato; o provimento do material escolar; o recrutamento, formação e gestão de pessoal e estabelecimento do currículo. As medidas no sentido da descentralização foram: transferência para as autoridades regionais da responsabilidade da formação profissional, planejamento escolar e transporte dos alunos.

Estas medidas são consideradas insuficientes em virtude do gigantismo do sistema, da burocracia complexa, que não cessaram de crescer, mesmo depois da descentralização ter sido iniciada. Em consequência, persiste a ausência de coordenação entre as autoridades e os serviços, o excesso de regulamentação por parte do governo central, que ainda encontra respaldo nas autoridades regionais, que acreditam que a descentralização deve ser de iniciativa da primeira instância. Este tipo de mentalidade, reflete Lesourne (1988), demonstra que a problemática da gestão do sistema na França não se reduz a uma mera transferência de responsabilidade da administração central para a regional mas, sim, de descentralização do poder, que pede uma análise mais profunda e acurada do processo a ser realizado. A seu ver, uma descentralização baseada no modelo alemão, do qual trataremos mais adiante, não seria factível na França, tendo em vista que o grande número de regiões e a diversidade existentes entre elas gerariam incoerências, com as quais as autoridades regionais francesas, diferentes das dos estados alemães, não teriam condições de lidar. De acordo com a proposta deste autor, o processo de reforma da administração francesa deve iniciar por um estudo das grandes funções do Ministério, seguida por uma análise mais detalhada das funções e procedimentos de cada serviço do mesmo, para então se decidir como serão assumidos pelas várias instâncias. A transferência de responsabilidades deve ser feita gradativamente, após o treinamento do pessoal regional que as assumirá.

Verificamos, portanto, que a questão da descentralização de um sistema educacional não deve se limitar a uma mera transferência de responsabilidades, sob pena de se reproduzirem em menor escala os mesmos velhos problemas que levaram à tentativa de mudança. Devemos considerar ainda que as revisões dos modelos ocorreram tanto em gestões centralizadas como descentralizadas, em função de problemas ocorridos, ou até mesmo pela previsão de que estes poderiam ocorrer no futuro, como fizeram Japão e Coréia.

Nesta perspectiva, consideramos com cautela a ausência de qualquer falha relacionada ao tipo de administração do sistema educacional cubano, que também pode ser considerada bastante centralizada. Cabem ao Ministério da Educação as funções normativa e deliberativa e as executivas, às províncias. No que diz respeito ao aspecto quantitativo, consideramos que tal ausência de crítica se justifica, tendo em vista que os índices de atendimento à população em idade escolar foram da ordem de 100% entre 1988 e 1990, sendo ainda baixíssimos os índices de evasão, da ordem de 3% apenas, indicando uma real universalização do ensino no país. Não obstante, a literatura consultada, quando aborda a questão de desenvolvimentos futuros, se além a aperfeiçoamentos e promoção de aspectos, que, tratados de forma genérica, não permitem uma visão do leitor sobre resultados alcançados, em termos de competências do alunato, adequações necessárias, etc.

Neste sentido, o exame dos sistemas descentralizados, principalmente o modelo americano, acrescenta mais dados a esta análise do papel das diversas instâncias do Estado na gestão da educação e suas conseqüências para a qualidade do ensino.

A crise do sistema educacional americano não é recente, data da década de 60. Porém, a consciência desta crise despertou bem mais tarde, quando o país começou a perder sua liderança no mercado mundial, ao mesmo tempo em que cresciam os problemas de natureza social, como violência escolar e uso de drogas. Em 1983, foi publicado o documento *Uma Nação em Risco*, que após um estudo extensivo classificou a educação americana como *mediocre*, clamando, ao mesmo tempo, por uma volta aos antigos padrões de excelência em termos de oferta, expectativas e desempenho.

Citaremos alguns problemas dignos de nota, apontados no documento, que evidenciam como a total autonomia dos estados, no que concerne à administração do sistema escolar, levou a uma situação que poderia ser definida como um *laissez faire* irresponsável.

Na parte pedagógica, verificou-se que a liberdade dos alunos de montar o próprio currículo nas escolas redundou em um elenco de disciplinas tão diluído a ponto de não conter mais um objetivo central. Além disso, a ênfase excessiva no desenvolvimento da personalidade e da individualidade levou à criação de disciplinas que pouco contribuem para a formação acadêmica ou profissional do indivíduo. A maioria das empresas que utilizam a mão-de-obra egressa do secundário tem aumentado suas despesas com treinamento, de modo a suprir deficiências consideradas básicas. A proposta, seguida em alguns estados, foi a exigência

do cumprimento de um currículo mínimo com maior carga horária nas disciplinas básicas como Inglês, Matemática, Ciências e Estudos Sociais. Também foi proposto que a instrução escolar enfatizasse a aprendizagem de conhecimentos de modo mais profundo do que extensivo, e procurasse desenvolver o raciocínio organizado nos alunos. Além disso, verificou-se que a educação *livre de valores*, praticada até então, em nada contribuía para a solução dos problemas sociais, como consumo de drogas e violência escolar. Foi proposto que as escolas voltassem a enfatizar a educação moral, o que foi seguido por vários estados. Para facilitar estas mudanças, tentou-se aumentar o número de horas-aula e o ano letivo, para 220 dias, o que não foi colocado em prática, em função da forte oposição dos sindicatos de professores.

Na questão da administração, redefiniram-se algumas responsabilidades e atribuições:

Ao governo federal, ficou atribuído o papel de colher e disseminar informações importantes e estabelecer objetivos, de acordo com os problemas diagnosticados no sistema. Aos governos estaduais, ficou delegada maior participação no custeio da educação, a fim de equalizar a situação financeira dos distritos escolares, a supervisão da contabilidade destes, supervisão do desempenho escolar e acompanhamento mais atento das seguintes questões: treinamento e qualificação de professores, administração e liderança escolar, instalações escolares, envolvimento das famílias com a escola. Foi, ainda, sugerido que estas últimas pudessem escolher livremente as escolas, mesmo que fora do seu distrito domiciliar, a fim de aumentar a competitividade entre estas. Esta sugestão encontrou fortes resistências por parte dos distritos, que consideraram que esta medida seria injusta para aquelas mais pobres, que enfrentariam ainda problemas de ordem prática, como a questão do transporte dos alunos para outro distrito.

Entretanto, algumas medidas no sentido de estimular a competição entre as escolas têm sido colocadas em prática pelo governo federal, como: avaliar rotineiramente os estudantes nas idades de 9, 13 e 17 anos, nas 3<sup>as</sup>, 7<sup>as</sup> e 11<sup>as</sup> séries.

As escolas que se destacam pelo desempenho de seus alunos nestas avaliações são premiadas com o reconhecimento público da sua excelência. Em alguns estados, tem-se tomado medidas mais coercitivas com relação aos seus distritos que não cumprem as exigências: é declarada falência acadêmica do distrito que passa a ficar sob a intervenção do Estado. Outra medida que tem sido implantada em muitos estados é o encorajamento da autonomia das unidades escolares com relação ao es-

tabelecimento de objetivos e a mensuração objetiva da sua consecução. Neste sentido, tem sido considerado essencial que os diretores das unidades exerçam um papel de liderança neste processo, o que não ocorria anteriormente, em função da formação e critérios de seleção destes profissionais. Na maioria dos estados, este posto era alcançado mais em função do número de anos de serviço e cursos do que a aptidão propriamente dita. Além disso, verificou-se que os critérios de seleção usados na maioria dos distritos eram, também, de ordem política. Atualmente, muitos estados estabeleceram critérios mais rigorosos de seleção.

Considerando os problemas enfrentados pela educação americana, é surpreendente a ausência de problemas relacionados à administração do sistema educacional na Alemanha. O tipo de gestão praticada pode ser considerado dos mais descentralizados pelo papel apenas legislativo desempenhado pelo governo federal, cabendo aos estados total responsabilidade pela administração da educação. Esta total autonomia gerou uma grande diversidade de sistemas educacionais entre várias regiões, o que, entretanto, é considerado vantajoso para o enfrentamento de mudanças e problemas pelo sistema, que pode responder a estes de forma mais rápida e flexível do que seria possível para aqueles cujas decisões envolvem um número maior de instâncias. O único problema apontado para a diversidade existente relaciona-se à equivalência de certificados e diplomas universitários. Admitindo-se que sejam estas as únicas dificuldades decorrentes da descentralização do sistema educacional alemão, não devemos nos esquecer que o país, enquanto nação livre e soberana, resulta da união de ducados e principados autônomos, com uma estrutura educacional bem consolidada há muito tempo. A centralização da administração educacional representaria, provavelmente, a dissolução de uma estrutura já organizada e integrada, cuja atuação poderia ser comprometida.

A conclusão que esta análise favorece é que a gestão de um sistema educacional é complexa não só porque depende da forma que o Estado administra todas as questões relativas ao desenvolvimento da nação, da história desta administração, da cultura que determina e que permanece como resultado desta mas, principalmente, pela provisóriedade dos modelos decorrente das mudanças aceleradas que vivemos em todos os planos. Neste sentido, a solução parece ser a consciência coletiva de que os modelos adotados são provisórios na medida em que atendem a determinadas necessidades da nação em uma dada conjuntura, e que é necessário estar sempre avaliando a adequação do modelo, revisando e modificando os aspectos que podem contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Como bem lembra Lesourne (1988), as medidas que estamos implantando hoje terão conseqüências ainda no ano 2020 ou 2040, quando os alunos dos professores que estamos formando estarão ingressando no mercado de trabalho.

Considerando a questão sob este prisma, da longevidade das ações e da sua provisoriedade frente a mudanças no cenário mundial, verificamos como é importante, para o sistema, a existência da formação dos professores. Vamos analisar como esta questão vem sendo resolvida nos países estudados.

Um fenômeno comum a todos os países foi a perda de qualidade do corpo docente em vista da explosão educacional ocorrida nas décadas de 60 e 70, aumentando a demanda e baixando as exigências para o recrutamento e qualificação dos professores. No Japão, onde existem dois tipos de certificado, de primeira classe para os professores com formação mais longa e especializada e de segunda classe, para aqueles que comumente vão lecionar nos níveis mais elementares, válidos em todo o território nacional e por toda a vida, a solução encontrada foi tornar a profissão mais atrativa pela sua melhor remuneração, comparada a outras profissões com o mesmo grau de escolaridade. Além disso, os professores gozam de alto prestígio na sociedade japonesa. A formação em serviço inclui viagens ao exterior, treinamentos periódicos em centros regionais e realização de pesquisas em escolas experimentais.

O tipo de qualificação docente na Coréia é semelhante à do Japão — formação universitária básica para profissionais de 1º grau e mais longa e especializada para profissionais de 2º grau. Entretanto, os salários são considerados baixos e o trabalho árduo, em função do número elevado de alunos por classe e da carga horária, fazendo com que a carreira docente não tenha o mesmo atrativo que no Japão. Uma solução tentada foi procurar atrair, para a profissão docente, alunos de 3º grau com bolsas de estudo e isenção de taxas, sob a condição de servirem como professores depois da graduação. Este tipo de política está sendo revisado por não ter produzido os resultados esperados. Uma conclusão importante foi que os professores, descontentes com a baixa remuneração, não se percebem como profissionais em uma perspectiva ampla e, neste sentido, se comprometem pouco com o seu trabalho e aperfeiçoamento docente. Embora tenha melhorado recentemente, a remuneração docente ainda é baixa comparada a outras profissões com o mesmo grau de escolaridade. Os cursos de aperfeiçoamento docente mais procurados são aqueles que levam à promoção na carreira, em detrimento dos destinados à adaptação a mudanças ou ampliação do conhecimento.

Os professores franceses também estão descontentes com a perda de prestígio causada pela menor remuneração e à maior dificuldade em exercer a atuação docente nos últimos vinte anos. O profissional não é mais visto como o detentor de conhecimentos preciosos a serem transmitidos a seus alunos. Sofre concorrência dos meios de comunicação mais abundantes, que, inclusive, mostram a provisoriedade destes conhecimentos. As disciplinas, em função destas mudanças e da introdução de uma grande diversidade de recursos pedagógicos, perderam sua identidade intrínseca. A prática pedagógica tende a se tornar cada vez menos uma transmissão de um corpo de conhecimentos bem integrado para, cada vez mais, uma ordenação aproximativa de conteúdos, sujeitos à revisão fortuita. Além disso, os professores vêm enfrentando uma crise de identidade com a progressiva descaracterização dos estabelecimentos de ensino, mais voltados para a educação em massa do que para as práticas artesanais passadas. Espera-se que o professor atue como um orientador de jovens e que, ao mesmo tempo, exerça autoridade sobre eles. Estas constatações ainda não encontraram uma boa solução na educação francesa, mas mostram alguns aspectos importantes a serem considerados na formação de futuros profissionais.

Uma das conseqüências de alta descentralização de sistema foi justamente a qualificação docente nos Estados Unidos — além das especificações para o exercício docente variarem de estado para estado, também a composição dos currículos variava nas instituições de ensino superior. Verificou-se que uma grande proporção de graduados havia cursado maior quantidade de disciplinas relativas à prática pedagógica do que relacionada aos conhecimentos específicos da disciplina de habilitação. O único estado que realizava uma avaliação de conhecimentos, por ocasião da obtenção do certificado, era a Carolina do Norte, prática que está sendo adotada em vários estados atualmente, junto com uma exigência de créditos mais específica quanto às disciplinas cursadas. Outra medida que está sendo implantada, no sentido de melhoria da qualificação dos futuros docentes, é o sistema de credenciamento das instituições de ensino superior após avaliações periódicas. Com relação ao aperfeiçoamento docente, têm-se procurado incentivos dos mais variados, além dos cursos e materiais didáticos já disponíveis nos distritos escolares: pagamento de anuidade em cursos de pós-graduação, aumento de salário, exigências para recontração, etc.

Uma das preocupações atuais na Alemanha é a previsão de um excedente de professores a partir de meados da década de 90, em função da diminuição da população, causada pela queda da natalidade. Embora a tendência já esteja se estabilizando nos últimos anos, seus efeitos já

podem ser sentidos nas escolas elementares, onde há um menor número de alunos por classe. Como a profissão é muito bem remunerada no país pode-se prever maior competição pelas vagas que restarem. Além disso, o sistema de ensino alemão mostra-se muito voltado para o trabalho na indústria, quando a tendência futura é a progressiva automação neste setor e a maior demanda por profissionais para o setor secundário. Neste sentido, é provável que as já rigorosas exigências para o exercício do magistério, quatro a cinco anos de curso superior mais um ano e meio de experiência prática estagiando em escolas, tornem-se ainda mais restritivas. A formação em serviço também é bastante exigente. Todos os professores devem passar periodicamente por um determinado número de horas de cursos para se atualizarem nos últimos avanços no seu campo de atuação. Alguns incentivos são dados como licença remunerada para cursos de pós-graduação, pagamento das despesas quando o curso exige deslocamento para outra localidade, e participação em projetos pilotos para investigação de problemas em áreas de interesse futuro como novas tecnologias de ensino, educação ambiental, etc.

Concluimos, portanto, após o exame dos diversos sistemas educacionais, que as revisões feitas nos modelos de gestão foram no sentido de um maior equilíbrio de responsabilidades, direitos e deveres das diversas instâncias envolvidas no processo educacional. Como mostram os exemplos americano e coreano, nem a total autonomia nem a dependência estrita do poder central conduzem a bons resultados. Ao que tudo indica, deve ser atribuída a esta instância um poder mais normativo do que executivo, não só pela sua distância da realidade do cotidiano escolar mas, principalmente, pela perspectiva mais ampla dos problemas e desafios a serem enfrentados a médio e longo prazo pela nação. Por outro lado, a unidade escolar vivencia mais de perto as aspirações e os problemas da sua comunidade e pode, assim, responder de forma mais ágil e adequada do que as instâncias administrativas. Neste sentido, nos parece essencial que a unidade escolar disponha de autonomia para colocar seus objetivos e administrar a sua consecução. Só assim, pode-se esperar que atue com profissionalismo e responsabilidade com relação à qualidade do ensino proporcionado ao seu alunato. Um aspecto essencial neste processo é o papel desempenhado pelo diretor e pelo corpo docente. A qualificação destes profissionais deve ser objeto de cuidadosa consideração, assim como a carreira docente, de modo a atrair pessoal realmente qualificado e motivado que possa garantir um ensino de boa qualidade.

## Conclusão

As conclusões a partir da comparação do Brasil com outros países

nos são pouco lisonjeiras. Como os demais, procurou-se universalizar e democratizar a educação pela expansão de estabelecimentos e vagas na escola pública. Também, como nos demais países, a qualidade foi sacrificada em favor da quantidade. Em outras palavras, facilitou-se o acesso das camadas menos favorecidas à educação, mas os investimentos não foram aumentados proporcionalmente. Vimos que o Brasil é o país, entre os estudados, que menos investe em educação. Vimos, ainda, que refletindo esta tendência, o salário dos professores brasileiros é menor que nos demais países, comparável apenas ao dos professores coreanos. A qualificação exigida destes profissionais também só é comparável à de Cuba. Além disso, nossos alunos são os que passam o menor tempo na escola, tanto em anos de escolarização compulsória como em carga horária semanal.

Nesta perspectiva, não é de se admirar que os indicadores de efetividade do sistema sejam os piores entre os países que divulgam estes dados.

A situação no Estado de São Paulo é um pouco mais alentadora que no resto do Brasil: os índices de cobertura aproximam-se, em certas regiões administrativas, do ideal de 95%, os indicadores de efetividade do sistema, um pouco superiores à média brasileira, mas ainda assim, alarmantes. Verifica-se, portanto, que o problema da educação em São Paulo não é de oferta e, sim, de qualidade, premissa que orientou os programas de democratização de ensino das duas últimas gestões — Ciclo Básico e Jornada Única.

Entretanto, estes programas não lograram os resultados esperados, diminuição de repetência e evasão em função da administração do sistema e da falta de articulação destes com as séries seguintes.

Uma conclusão importante deste estudo comparativo foi de que vários países estão em processo de revisão de seus modelos de gestão, pela inadequação que mostraram diante de mudanças ocorridas no contexto socioeconômico em que estão inseridos. Vimos que a tendência geral é a busca de maior equilíbrio em relação às atribuições, deveres e responsabilidades pelo produto final entre as diversas instâncias envolvidas com a educação. Observa-se, também, preocupação com maior consistência na definição da política e prática educacionais. A nosso ver, ambos os aspectos encontram-se falhos em nossos sistema educativo e, neste sentido, podem ser responsabilizados pela má qualidade do ensino e pelo malogro dos programas que visavam corrigi-lo.

A pouca participação financeira e administrativa do poder central na educação brasileira fortaleceu a tendência à centralização local em

muitos estados, como em São Paulo. Esta centralização se traduz não só nas proporções gigantescas que assumiu a pasta da Educação, na existência de muitas instâncias administrativas pouco articuladas, cujos papéis muitas vezes se sobrepõem mas, principalmente, na dificuldade que programas de melhoria da qualidade de ensino têm enfrentado para sua efetiva implantação. No caso do Ciclo Básico, a gestão inadequada se traduziu em uma política de Recursos Humanos incompatível com a proposta do programa, que pretendia proporcionar atendimento especializado aos alunos com maior dificuldade na alfabetização, através de duas horas diárias adicionais na escola. Entretanto, a equiparação dos professores I aos de nível III inviabilizou a proposta, pois diminuiu a jornada de trabalho dos primeiros, dificultando este atendimento aos alunos, bem como a freqüência a reuniões e outras atividades programadas para o seu aprimoramento docente. Esta situação só foi corrigida na Jornada Única, que estipulou a permanência de professores e alunos na escola pelo período de seis horas durante o ciclo básico.

Já os problemas enfrentados pela Jornada Única foram de ordem administrativa, como repasse de verbas e materiais, fazendo com que fosse implantado de início apenas em 40% das escolas. Tais resultados seriam diferentes se as medidas descentralizadoras tivessem sido apenas mais rápidas e amplas.

É importante lembrar, entretanto, que as medidas tomadas até o momento limitam-se, a nosso ver, à transferência de responsabilidades para as instâncias mais próximas às escolas, como as delegacias de ensino e, no caso da pré-escola, aos municípios. Por isso, não são suficientes porque não dão autonomia à escola, tanto administrativa como financeira. Nesta perspectiva, não são cobrados resultados dos responsáveis pelo produto final. Mais, ainda — as unidades tendem, segundo diagnóstico da FUNDAP, a reproduzir em pequena escala o modelo de gestão ao qual estão submetidas: centralismo, burocracia e administração alheia às principais questões educacionais. O privilégio das atividades-meio em detrimento das atividades-fim, em consonância com o sistema administrativo, a centralização da autoridade têm como consequência a passividade e a falta de responsabilidade e profissionalismo dos professores. Agrava ainda mais a situação a desmotivadora remuneração destes profissionais, a ausência de um controle sobre a sua qualificação, já que a metade não é concursada.

Neste sentido, a conclusão deste trabalho é a de que apenas medidas de ordem quantitativa, como um investimento realmente racional na educação, reduzindo despesas, aumentando salários e permanência da criança na escola não bastam. É preciso confiar mais na escola, dotá-la

de maior autonomia para estabelecer seus objetivos e os meios através dos quais possa atingi-los. Para tanto, é necessário que nosso modelo de gestão seja revisado a exemplo dos países estudados, na direção de um maior equilíbrio de direitos, deveres e responsabilidades.

## Bibliografia

- ARANHA, M. L. de A. *História da Educação*. Editora Moderna, 1990.
- BRASIL. Ministry of Education. 42<sup>nd</sup> Session of the International Conference on Education. *The development of education from 1988 to 1990 – National Report*. Geneva, september, 1990.
- CAMPINO, A. C. Economia e Educação. *Revista Faculdade de Educação*. São Paulo. 12 (1/2):5-36, jan./dez., 1986.
- CARVALHO, D. *Diretrizes e bases para uma reforma da educação nacional*. Escola Superior de Guerra – Departamento de Estudos, 1985.
- CRUZ, O. L. *Educação: Indicadores Sociais*. IBGE. RJ, v.1, 1981/87.
- CUNHA, L. A. *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*. Livraria Francisco Alves Editora S.A. 5<sup>a</sup> edição, 1990.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação – Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. *Anuário estatístico de educação do Estado de São Paulo*. Centro de Informações Educacionais, v.5, nº 1.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação – Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. *Estatísticas educacionais básicas*. Séries Históricas, Série Estatística, nº 1. Centro de Informações Educacionais, 1978-1988.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação – Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. *Indicadores de permanência*. Rede Estadual. Série Estatística, nº 1. Centro de Informações Educacionais, 1984-1988.
- FERRAZ, J. E. G. *Análise do sistema educacional brasileiro*. Tese apresentada para Título de Mestre, 1969.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Estatísticas financieras internacionales*. Diversos anos.
- INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS. *A educação que nos convém*. IPÊS/GB, 1968.
- LESOURNE, J. D. *Education & société les défis de l'an 2000*. Le Monde de L'Education.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Ensino de primeiro e segundo grau: atualização e expansão*. Brasília, 1970.
- PEREZ, J. R. *A política educacional no Estado de São Paulo*. NEPP/UNICAMP, 1990.

- ROSEMBERG, F. 2º Grau no Brasil: cobertura, clientela e recursos. *Revista de Estudos e Pesquisas em Educação*. Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas, fev./68, 1989.
- SANDER, B. *Educação brasileira: valores formais e valores reais*. Livraria Pioneira Editora, 1977.
- SILVA, R. M. R. *Crianças & adolescentes: indicadores sociais*. IBGE, RJ, v.1, 1987.
- TEIXEIRA, M. C. S. *Política e administração de pessoal docente: um estudo sobre a Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo*. (Estudo e Documentos) Faculdade de Educação/USP, v. 27, 1988.
- VILLALOBOS, J. E. R. *Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade*. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1969.

## Resumo

Esta pesquisa teve como principal objetivo estabelecer uma comparação entre nosso sistema educacional e os dos seguintes países: Estados Unidos, França, Alemanha, Coréia, Cuba e Japão. As principais fontes de dados sobre estes países foram anuários estatísticos e relatórios. Os resultados mostraram que a efetividade do nosso sistema encontra-se abaixo da média de outros países. Medidas no sentido de reverter esta situação não podem restringir-se àquelas de ordem quantitativa. Como mostra a experiência de alguns destes países, é preciso revisar a gestão do sistema a fim de promover as mudanças necessárias.

## Abstract

This research had as its main objective establishing a comparison between our educational system and those of the following countries: Japan, Korea, USA, Germany, France and Cuba. The main sources of data about these countries were reports and statistical year books. The results show that our system's effectuality is below the average of these countries and attempts to revert this situation should not be restricted to quantitative adjustments. Some of these countries' experience showed that it is also necessary to revise system's management in order to promote substantial modifications.

*Maria Tereza Leme Fleury* é professora da Faculdade de Economia e Administração da USP.

*Maria Isabel Leme de Mattos* é professora do Instituto de Psicologia da USP.

Este estudo foi realizado atendendo a uma demanda da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, de setembro a dezembro de 1990. A escolha dos países a serem comparados com o Estado de São Paulo foi feita pelo próprio secretário da Educação: Prof. Carlos Estevam Martins. Participou também desta pesquisa o Prof. Andre Fischer, da FEA/USP.