

La Reforma Educativa: reflexión y debate

Voces de la Conferencia

Reformar desde el aula

Bernardo Naranjo Piñera

Saldos y desafíos de la Reforma Educativa

Otto Granados Roldán

Quintana Roo ante la Reforma Educativa

Rafael I. Romero Mayo

Dossier

La Reforma Educativa

en las entidades federativas

José Roberto Cubas Carlín

Oscar Rodríguez Mercado

Reporte especial

¿Qué sí y qué no de la Reforma?

Desde las osc:

Unión Nacional de Padres de Familia

Suma por la Educación

Desde la academia:

Juan Fidel Zorrilla

Lorenzo Gómez Morin

Miriam Ceballos Albarrán

Gabriela Yáñez Rivas

Rocío Estrada Rivera

Ana Razo Pérez

Pedro Flores Crespo

Mauricio Reyes Corona

Jonathan Molina Téllez

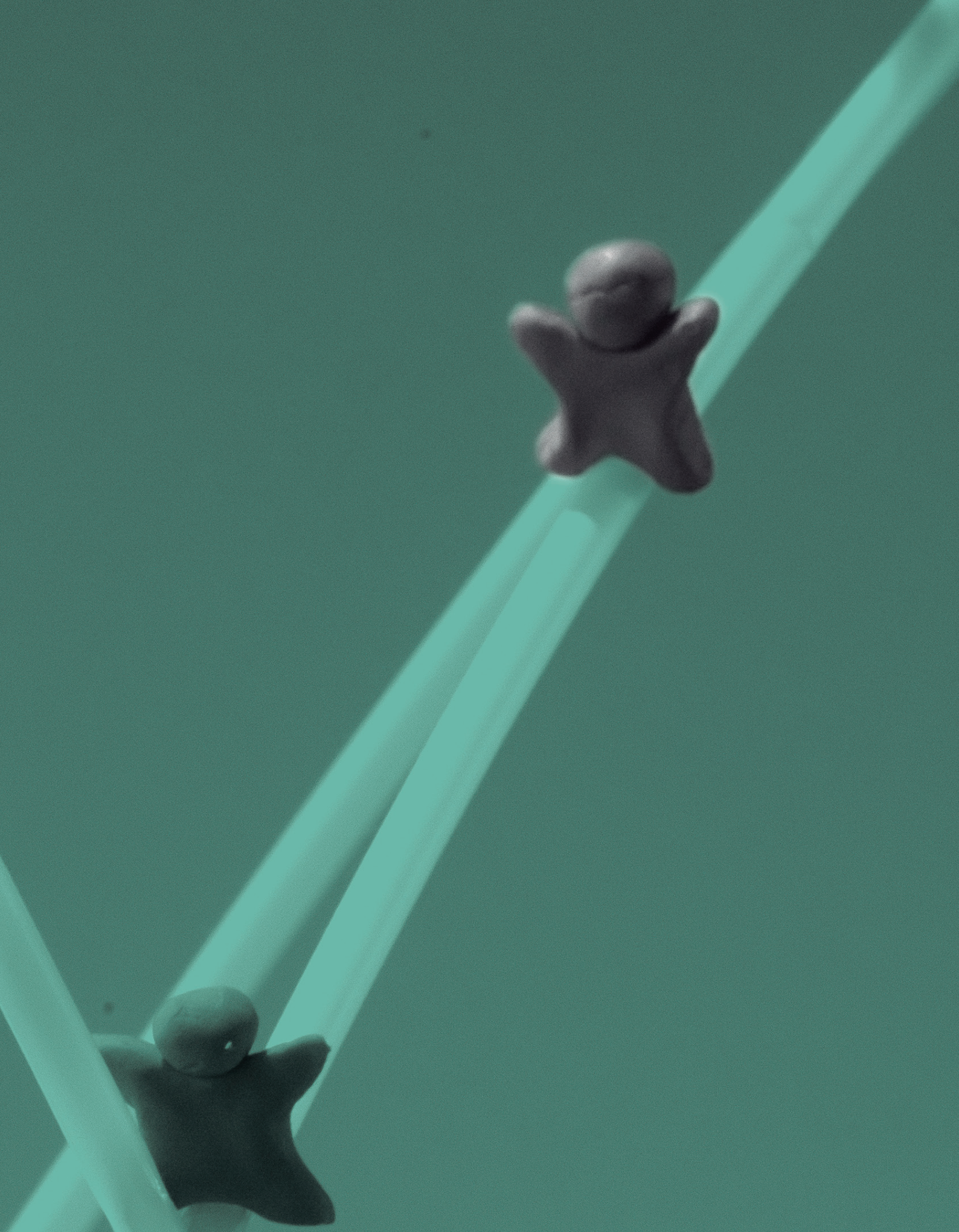
Invitado

Nuevo modelo educativo:

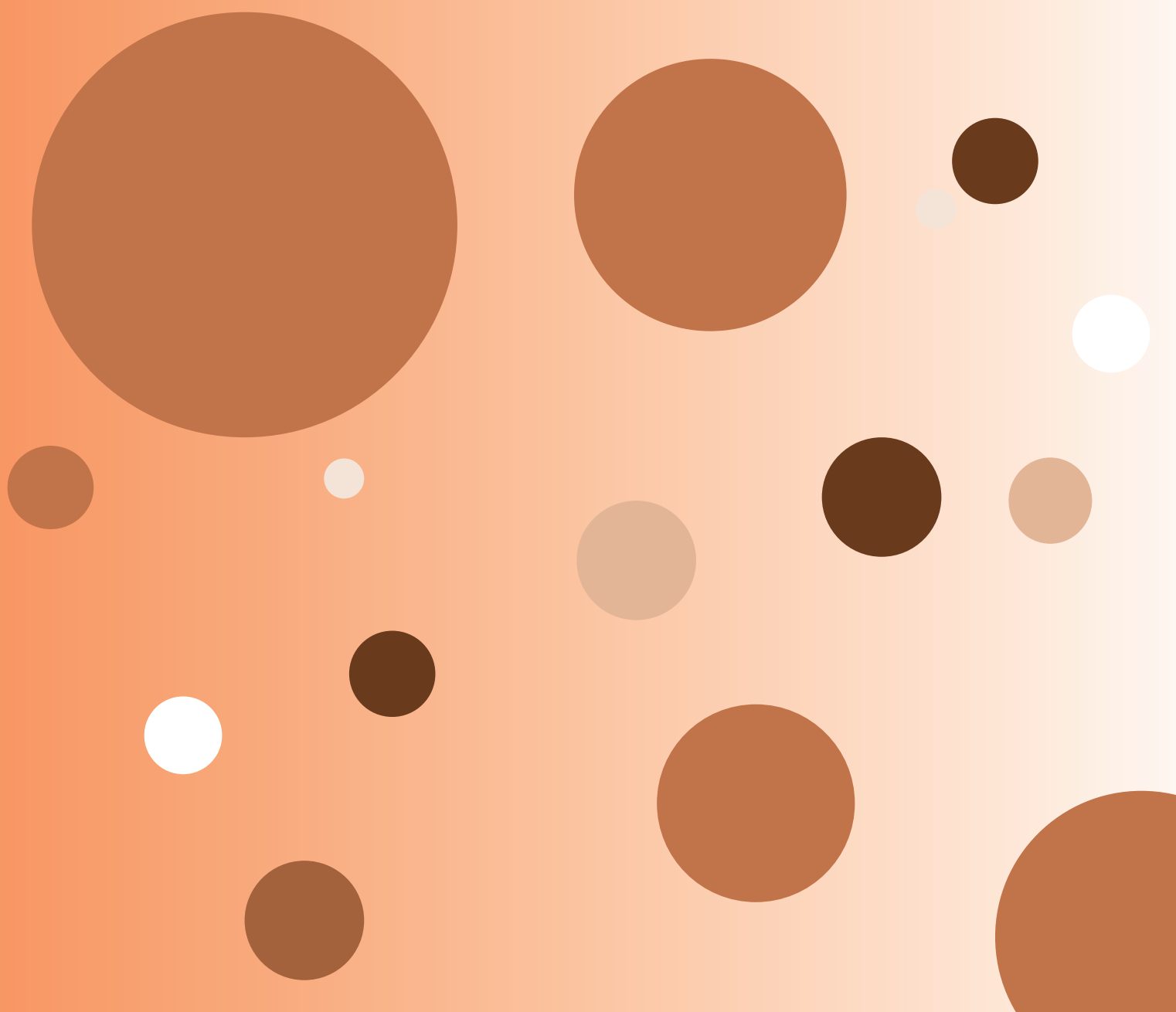
una mirada desde los

estudios del currículo

Frida Díaz Barriga



Artigos em português



Novo modelo educativo: um olhar a partir dos estudos de currículo

Oferecendo uma perspectiva crítica a partir da academia, a doutora **Frida Díaz Barriga**, cuja vasta experiência nos temas educativos e, em especial, nos estudos de currículo a converteu em uma autoridade no assunto, insiste, em seu artigo, em que dar voz a docentes e educandos é a condição de possibilidade para qualquer reforma educativa que pretenda ter resultados favoráveis.

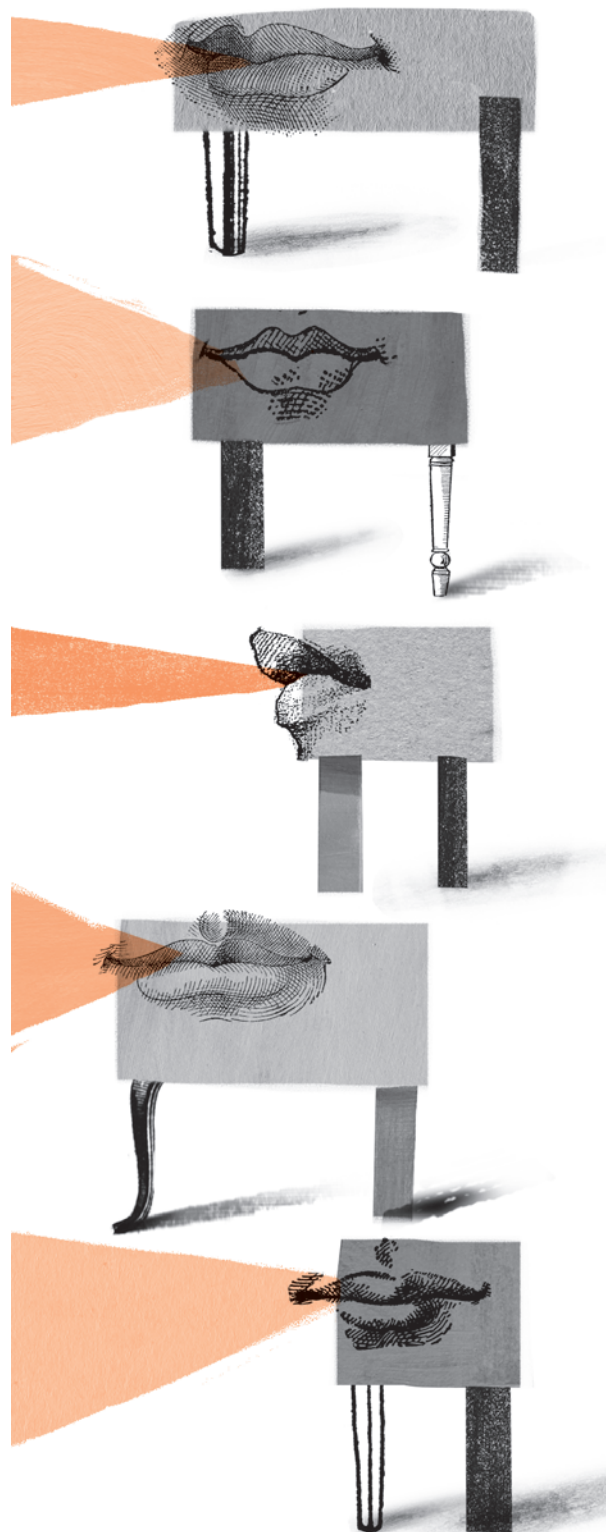
FRIDA DÍAZ BARRIGA ARCEO
Faculdade de Psicologia, UNAM
fdba@unam.mx

Introdução

Como integrante de uma comunidade científica de discurso especializado — o campo dos estudos de currículo —, considero que é importante compartilhar uma reflexão acerca do novo modelo educativo e do currículo de educação básica derivados da Reforma Educativa. Minha missão é realizar uma análise embasada no conhecimento dos estudos do currículo de mais de três décadas, que integra o tema das reformas curriculares, o planejamento e desenvolvimento curricular, o papel dos atores curriculares e os processos de mudança sistêmica nas reformas educativas. Diante dos olhos da comunidade educativa do país, uma vez mais parece se repetir o ciclo de mudanças no setor que partem de uma encomenda político-trabalhista que recupera o setor educativo propriamente, mas que não tem como pano de fundo nem como fundamento principal o conhecimento emanado dos estudos curriculares. A série de documentos base apresentados, sem desmerecer os acertos que possam conter, expõe uma vez mais o *dever ser* de um projeto curricular formal, porém não vem acompanhada dos estudos ou avaliações completos necessários para sua fundamentação e planejamento ulterior. A análise deve considerar distintos planos e categorias, levando em conta a diversidade de pontos de vista e interesses que confluem em um projeto dessa magnitude. Neste artigo, minha intenção é compartilhar alguns deles.

As perguntas essenciais e os fundamentos do modelo

As grandes perguntas acerca do currículo, sobretudo a partir dos enfoques participativos, voltam a surgir: onde está a representação das vozes ou lugares do currículo? Por que foram adotados certos enfoques enquanto outros foram descartados? Em quais evidências se apoiam essas decisões? Por



outro lado, onde está o estudo de viabilidade do projeto ou, pelo menos, um plano de implantação, seguimento e gestão do projeto que considere o mosaico de situações e realidades que conformam os cenários educativos mexicanos?

Certamente, falta aprofundamento na questão dos professores — suas condições, formação inicial e em serviço, contexto atual da profissão, situação trabalhista e avaliação da tarefa docente — aspecto crucial, sobretudo porque, como bem disse uma professora, “espera-se que os professores descasquem esse abacaxi”. Ou seja, neles é depositada a enorme responsabilidade de concretizar o projeto, nada mais, nada menos, o modelo e o currículo, embora tenham participado pouco de sua gestação.

Se pensarmos nas condições atuais da infância e juventude mexicana, que apresentam importantes indicadores de vulnerabilidade em saúde, segurança, bem-estar emocional e econômico, é impossível não concluir que o ideal do currículo centrado no aprendiz, erigido desde os anos noventa, está seriamente comprometido se permanece à margem da integração de políticas de equidade, inclusão e justiça social. A meu ver, é a voz do sujeito da educação, o estudante, a que menos se ouviu na gestação deste projeto.

A análise de um novo modelo educativo, assim como de seu olhar pedagógico e da pertinência da estrutura e do plano curricular que o acompanham, requer levar em consideração a diversidade que caracteriza os atores do currículo porque não se pode pressupor uniformidade no perfil e identidade do aprendiz. É preciso identificar as vozes (necessidades, características, situações de vida) representadas no projeto e recuperar o princípio do currículo participativo.

Há várias décadas, Schwab (1970) propôs os *referentes comuns do currículo*, construído que derivou na noção de *currículo participativo*, assim como na compreensão do papel dos *atores do currículo*. Para esse autor, tais referentes são os professores, os especialistas nas matérias ou disciplinas, os estudantes, os especialistas curriculares e aqueles que representam a sociedade ou comunidade. Se ocorre uma representação excessiva ou escassa, ou uma relação de subordinação entre esses referentes, produz-se um *ponto cego* que acabará debilitando o projeto curricular. Schwab argumentava que, se os professores e os estudantes ficam à margem do projeto curricular ou das inovações que se pretende introduzir, será muito difícil sua transposição à realidade da sala de aula.

Sendo assim, este novo plano curricular representa quem? A questão é se foi possível superar a tendência do currículo do especialista (ou do criador externo contratado para a elaboração do projeto): a criticada tendência do desenvolvimento curricular *de cima para baixo* e *de fora para dentro* que caracterizou várias tentativas de reforma curricular de mandatos anteriores com resultados desafortunados.

Igualmente, convém analisar a distância entre o *currículo prescrito*, como modelo ideal e idealizado de um *dever ser* ao que se aspira, e o *currículo vivido*, como expressão da realidade educativa e das condições reais em distintos contextos onde se levará à prática do currículo formal. Também é necessário considerar o *currículo oculto*: uma série de aprendizagens implícitas ou aparentemente não intencionadas

A análise de um novo modelo educativo, assim como de seu olhar pedagógico e da pertinência da estrutura e do plano curricular que o acompanham, requer levar em consideração a diversidade que caracteriza os atores do currículo.

— ou seja, normas, valores, formas de relação e comunicação, crenças etc. — em torno dos objetos de estudo, das pessoas e do próprio conhecimento (Apple, 1986). Outra opção para esmiuçar a proposta reformista reside no *currículo zero* ou *currículo nulo*, que se refere àqueles conhecimentos — termos, teorias, modelos, autores, perspectivas etc. — que não podem ser aprendidos porque não foram incluídos ou foram eliminados do projeto curricular (Eisner, 1985).

Há preocupação entre a comunidade de pesquisadores educativos de currículo ao ver que faltam ou não se mencionam estudos compreensivos, avalizados com dados concretos e confiáveis, que permitam entender a situação atual do sistema educativo no concernente aos aspectos que se deseja *reformular*. Tampouco se apresenta uma avaliação e prospectiva do eventual impacto das políticas e projetos educativos atuais e futuros que se orientam para essas mudanças. Na apresentação do novo modelo educativo e do plano curricular, uma das ausências principais consistiu em não oferecer um estado de coisas ou, pelo menos, um informe diagnóstico no qual estivessem fundamentadas as mudanças propostas.

Sem dúvida, existe pesquisa científica no campo dos estudos curriculares, das didáticas específicas, da formação docente, da aprendizagem escolar, gerada profusamente nos últimos anos por diversas comunidades científicas de primeira linha em nosso país e no exterior (por exemplo, os estados de conhecimento do Conselho Mexicano de Pesquisa Educativa, os compêndios internacionais realizados por especialistas e organismos educativos e as pesquisas em *journals* de corte acadêmico, entre outros). Chega-se a apelar aos resultados das avaliações internacionais (como PISA), que, a meu ver, são parciais e não são suficientes, e em muitos casos nem pertinentes, para argumentar acerca do tipo de mudanças curriculares que leva a um modelo educativo complexo.

Em particular, considero que os trabalhos que devem sustentar os modelos curriculares são aqueles que integram o que os docentes, estudantes e suas comunidades educativas realizam na cotidianidade dos cenários educativos, a maneira como ressignificam o currículo, os problemas e confusões que enfrentam em sua implementação, os exemplos de boas práticas, a dinâmica da relação pedagógica e o tipo de dispositivos pedagógicos empregados e com quais resultados. Uma questão nodal é a aprendizagem escolar, seu caráter situado e cultural, os mecanismos e processos socioeducativos

São indicados como fontes essenciais do currículo *o humanismo e a ciência cognitiva moderna*, sem que se esclareça o que isso quer dizer nem a partir de quais perspectivas ou autores concretos se fala.

que se associam, a atuação dos agentes educativos e as estratégias didáticas que se mostram efetivas e em quais condições. Nos documentos base, pouco se fala a respeito.

São indicados como fontes essenciais do currículo *o humanismo e a ciência cognitiva moderna*, sem que se esclareça o que isso quer dizer nem a partir de quais perspectivas ou autores concretos se fala, menos ainda em que se espera que derivem tais fontes. Em consequência, a subsistência do currículo deve ser revisada e documentada com a maior profundidade a partir da perspectiva das ciências da educação, da pedagogia e da psicologia, mas também a partir de outros campos relevantes do conhecimento, apelando sempre à solidez de tais referentes, a sua atualidade e ao compromisso de dispor de uma fundamentação avalizada em evidência de primeira fonte e em quadros conceituais científicos. Isso não exclui o relato da experiência dos atores do currículo, suas práticas e seus saberes em contexto, e sim fala da necessidade de se aproximar da compreensão de dentro das comunidades educativas e de sua própria voz.

Papel do contexto e mudança sistêmica em uma reforma educativa

Uma questão inevitável, colocada pelos sociólogos da mudança educativa (Carneiro, 2006; Fullan, 2002; Hargreaves e Fink, 2006; entre outros), é que qualquer reforma curricular fracassará se ocorrer à margem do contexto, da cultura e das necessidades humanas dos grupos-meta do projeto. As reformas só serão bem-sucedidas se as autoridades e as comunidades educativas se comprometerem com essas demandas e anteciparem as mudanças profundas, necessárias e cruciais, em todo o sistema, incluindo sua gestão e as políticas que afetam os atores.

É necessário mostrar a maior capacidade e disposição para afrontar os conflitos de valores e interesses que seguramente surgirão e, em nosso caso, os problemas que a diversidade e inequidade do Sistema Educativo Mexicano (SEM) comporta, a singularidade e o desafio que representam as situações cotidianas nas escolas. Se não houver compreensão (e antecipação da ação) em relação às condições, tempos necessários, processos de transição e tensões que aparecerão no caminho, é ainda menos provável que o *dever ser*, refletido nos documentos base – declaração de intenções, e não

garantia de mudança –, chegue a se concretizar e que seja possível observar os benefícios esperados.

Por isso, é indispensável que a estratégia de planejamento, desenvolvimento e avaliação do currículo parta de um olhar de *mudança sistêmica*, condição ausente nos projetos curriculares de nosso país, ou ao menos não vislumbrada nos documentos apresentados em 2016. Ao analisá-los, conclui-se que a lacuna entre a proposição idealizada e as possibilidades de que seja posta em prática é grande, o que compromete a viabilidade do modelo e do plano curricular.

Em relação aos documentos base consultados (SEP, 2016a, b, c, d), é interessante que se ponha *a escola como eixo central do sistema educativo* (SEP, 2016b: 20-34), que se pretenda uma relação mais horizontal e que se dê à comunidade educativa uma margem ampla de autonomia para a tomada de decisões e concreção do currículo em função de contexto, necessidades e situações-problema enfrentados em cada caso. Esta questão não é novidade: foi proposta pelo menos desde a década de noventa pelos especialistas do campo do currículo em relação à importância de atender os níveis de concreção requeridos em um projeto curricular, sobretudo se este for centralizado e nacional, como opção para dar-lhe um caráter de pertinência e adaptação ao contexto; ou seja, para poder falar de um currículo situado, centrado no aprendiz e na comunidade educativa. Talvez fosse mais apropriado dizer *centrado na comunidade*, pois a escola não está à margem do contexto social em que se localiza e não podemos continuar pensando em termos de um vocábulo obsoleto como *educação intramuros*. Contudo, ao falar de comunidade educativa e contexto social, costuma-se ignorar o compromisso da personalização do ensino e a resposta necessária às necessidades e características de nossos educandos, questão que todo bom docente toma como ponto de partida de seu trabalho.

Viabilidade e concreção

A questão nodal é: como serão estabelecidos tais mecanismos de concreção? Não há um pronunciamento explícito acerca da forma como serão identificadas — caso se realize uma necessária pesquisa sobre a situação atual das comunidades educativas (por exemplo, estudos de caso e, inclusive, um autodiagnóstico) — as áreas de oportunidade e *necessidade*. Isso compromete a concreção do modelo curricular para, em uma escola determinada, responder aos requerimentos de formação docente, à criação e provisão dos materiais didáticos apropriados, à existência de infraestrutura básica (material e humana) indispensável. Uma das grandes ausências reside em uma abordagem viável de implantação, seguimento e gestão curricular. Esse princípio curricular, implantar condições viáveis e equitativas para responder à situação imperante nas comunidades, deve ser incluído como um dos pilares do novo modelo. Só assim será possível colocar em prática outros princípios educativos e curriculares, como a atenção à grande diversidade de contextos, educandos, conteúdos e condições em que se encontra imersa a educação mexicana. Até o momento, estes não operam em benefício dos educandos: se traduziram em importantes

lacunas educativas, entre elas a falta de equidade no acesso a uma educação de qualidade para todos, assim como em práticas que redundam na exclusão e evasão escolar.

É justo reconhecer que é explicitado — ainda que, novamente, seja um discurso que reitera o de outras tentativas de reforma curricular — o interesse em contemplar o acesso e permanência nas escolas dos educandos em situação de vulnerabilidade: menores indígenas ou em condições de pobreza, crianças migrantes, crianças com dificuldades de aprendizagem e em situação de deficiência e crianças e adolescentes que frequentam escolas em áreas de altos índices de violência ou em péssimas condições. No entanto, é necessária uma análise que incida no componente estrutural do sistema educativo, em seus processos, políticas e práticas, que permita compreender por que os projetos, instâncias e agentes educativos que participaram nas últimas décadas em programas de educação multicultural e indígena, em escolas multisseriadas ou em torno da inclusão educativa na escola regular, não deram os resultados desejados para além de uma relativa cobertura ou acesso, para assegurar a qualidade educativa e o bem-estar dos educandos.

Infelizmente, além do fato de que nossas reformas transcorrem na lógica de *projetos selo* dos mandatos presidenciais, muitas vezes são operadas mediante políticas paliativas ou compensatórias, ou através de experiências piloto que nunca chegam a uma ampla disseminação, sobre as quais não há seguimento nem avaliação de impacto. É notório que, embora se fale de *currículo centrado no aprendiz*, falta uma série de estudos diagnósticos que partam da realidade imperante das crianças e adolescentes mexicanos, que seja o ponto de partida e de chegada do projeto curricular. Resulta demasiadamente limitada a mera menção dos resultados das provas padronizadas em grande escala que são aplicadas nas escolas mexicanas (PISA, ENLACE, TIMSS etc.), as quais tampouco resultaram em políticas efetivas de assistência educativa aos estudantes mexicanos, menos ainda de formação de seus professores. Como bem disse Ángel Díaz Barriga: "medem a temperatura, mas não avaliam o porquê da doença nem prescrevem o remédio". Por outro lado, ao ler os documentos oficiais, parece que os grupos em situação de vulnerabilidade representam setores sociais minoritários, porém, quando se fala dos sessenta milhões de pobres no México, dos altos índices de violência em todas as entidades federativas do país ou da magnitude dos riscos à saúde que comprometem o desenvolvimento e bem-estar da infância mexicana, não estão representando condições de exceção, e sim a população-metáfora principal da qual esta reforma deve se ocupar.

É necessário evitar uma visão reducionista, considerando que tudo depende de um bom modelo educativo e de sua implantação bem-sucedida. Diante da urgência de um olhar sistêmico, é preciso que a política e o novo modelo estejam vinculados a diversas questões prioritárias relacionadas a outros setores de governo, como as relativas à saúde, direitos e bem-estar da infância; segurança e prevenção do crime contra menores, tráfico de crianças e exploração sexual; e prevenção da gravidez na adolescência e do consumo de drogas, somente para citar algumas. A defesa será dizer que

já existem programas sociais que atendem cada um desses problemas; embora seja este um tema de outra discussão, em sua maioria representam posturas assistencialistas ou seu foco de atendimento é reduzido.

Nessa mesma direção, é necessária a construção de redes de apoio e colaboração efetivas entre distintas instâncias dos setores governamental e não governamental em vinculação direta com as escolas. De outra maneira, a gestão educativa nas mãos das instituições escolares isoladas, sem os apoios necessários e abandonadas aos recursos de que dispõem, minará o potencial da ansiada *rota de melhoria*, a qual se converteria em um documento que, na prática, resultaria inviável.

Afirma-se, nos documentos base da reforma, que "será garantida uma infraestrutura escolar digna, segura e acessível" (Nuño, 2016); dadas as condições em que se encontram as escolas públicas atualmente e os cortes de orçamento anunciados, parece que esta meta será praticamente impossível de ser alcançada.¹ De fato, especialistas no tema indicam que a cobertura educativa não está garantida: as condições de pobreza da população limitam as possibilidades de receber uma educação de qualidade que evite a exclusão social. Portanto, uma vez mais, não basta a promulgação de uma reforma educativa nos termos dos documentos base ou do modelo curricular formal se esta não estiver acompanhada de políticas e ações sociais concretas relacionadas à problemática.² Além disso, nos documentos base, na seção de governança, fala-se de *uma relação muito harmoniosa e produtiva* entre as autoridades educativas e instâncias como o Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação (*Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, SNTE) ou o

1 De acordo com o primeiro censo de escolas, professores e alunos da educação básica e especial, elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (*Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, INEGI, 2013), do total de escolas públicas, 48,8% carece de saneamento básico, 31% não recebe fornecimento direto de água, 11,2% não conta com energia elétrica e 12,8% não tem banheiros (Olivares, 2014). Por outro lado, o censo localizou 2.241 edifícios escolares construídos com materiais precários (chapas ou madeira, por exemplo); e 18.309 escolas cujos computadores são inutilizáveis (SUN, 2016). Em relação ao Programa México Conectado, a Secretaría de Comunicações e Transportes (*Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, SCT) informou em setembro de 2016 que se reduziu a meta do mandato de seis anos de conectar 250.000 pontos à internet, estimando que poderia terminar sua gestão com 150.000 escolas, hospitais ou bibliotecas públicas com esse serviço (*La Jornada*, 2016b).

2 Em 22 de setembro de 2016, Christian Skoog, representante no México do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, por suas siglas em inglês), apontou que ao menos 4,1 milhões de menores estão fora do sistema escolar no país. O relatório *Niñas y niños fuera de la escuela* [Crianças fora da escola] mostra que 3,8 milhões de crianças e adolescentes não estão matriculados, outros 260.000 não frequentam com regularidade as aulas de ensino fundamental I e 631.000 se encontram em risco de abandonar as salas de aula. Adicionalmente, somente 42% dos menores de três anos frequentam a educação infantil. (*La Jornada*, 2016a).

Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, INEE) (SEP, 2016b: 80 y 84), quando a realidade imperante para muitos dos atores mostra outro cenário, caracterizado tanto por alianças como por resistências.

Um currículo humanista e centrado no estudante?

No novo modelo educativo fala-se de um currículo e uma prática centrados no estudante e sua aprendizagem (SEP, 2016b: 34-51). Reconhecendo que o enfoque do currículo centrado no aprendiz provém de meados da década de oitenta e início da de noventa (nesse sentido não é uma novidade), é necessário revisitá-lo e repensar a forma de colocá-lo em prática (Díaz Barriga, 2016). É imperioso visitar o próprio conceito diante da situação da infância e juventude mexicana e das lacunas social, digital, de gênero, e vinculada à diversidade, que se traduzem em importantes barreiras para a aprendizagem. Certamente, um currículo centrado no aprendiz implica um olhar humanista, a aprendizagem estratégica — aprender a aprender — e o incentivo às competências de letramento acadêmico e comunicação, habilidades digitais, autorregulação das emoções, esquemas de convivência dialógica e democrática nas comunidades escolares, questões que não são novidade como itens incluídos no currículo escolar (já se encontravam com essas e outras denominações no currículo de ensino fundamental e médio de reformas antecedentes há trinta anos, especialmente no Plano de 2011).

Tais elementos poderão desembocar em projetos inovadores de sala de aula e transformar as comunidades educativas na medida em que sejam feitas mudanças estruturais e profundas nos modelos instrucionais imperantes. Caso contrário estarão condenados a acabar sendo (como vêm ocorrendo há décadas) conteúdos localizados em matérias oferecidas de forma convencional, com muito pouco impacto na formação do educando, ou em supostos temas transversais que se diluem na prática cotidiana e, pior ainda, contradizem o *ethos* imperante na própria instituição educativa.

Por outro lado, existem tendências atuais que se vinculam a este ponto, emanadas dos respectivos enfoques da psicologia da educação e da pedagogia: a personalização e as trajetórias de aprendizagem, o vínculo entre aprendizagens formais e informais, a interconexão entre ambientes para aprender em uma nova ecologia da aprendizagem, a questão do aprendiz que não só consome informação, mas que gera conhecimento (Coll, 2013 y 2016). De qualquer forma, é necessário um conhecimento baseado na pesquisa, na evidência e no saber acumulados no campo, passível de ser posto em prática. Novamente, o mais importante é que não foi dada voz aos educandos em relação a essas questões: eles realmente foram considerados a partir de suas necessidades, interesses e disposições, não interpretadas ou inferidas por outros, senão fornecidas por eles mesmos, assim como propõem as correntes pedagógicas atuais? (Rudduck y Flutter, 2007).

Pretende-se eliminar a Reforma Educativa? Mais que isso, é preciso fazer a grande cirurgia que é necessária para dar-lhe sentido e congruência e redirecioná-la em prol da qualidade, equidade e justiça social. €

Referências

- APPLE, Michael W (1986). *Ideología y currículo*. Madri: Akal.
- CARNEIRO, Roberto (2006). “Sentidos, currículo y docentes”. *Prelac* 2: 40-53.
- COLL, César (2013). “El currículo escolar en el marco de la nueva ecología del aprendizaje”. *Aula* 219 (fevereiro): 31-36.
- COLL, César (2016). *Personalización del aprendizaje escolar: el qué, el por qué y el cómo de un reto insoslayable*. Cidade do México: Fundación SM.
- DÍAZ Barriga, Frida (2016). “Learner-Centred Curriculum Revisited”. *European Journal of Curriculum Studies* 3 (2): 505-519. Disponível em <<http://bit.ly/2ORCCU1>>.
- EISNER, Elliot (1985). *The Educational Imagination: On the Design and Evaluation of School Programs*. Nova York: Macmillan.
- FULLAN, Michael (2002). “El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje”. *Profesorado, Revista de Curriculum y Formación del Profesorado* 6 (1-2): 1-14. Disponível em <goo.gl/QrDFPW>
- HARGREAVES, Andy e Dean Fink (2006). “Estrategias de cambio y mejora en educación caracterizadas por su relevancia, difusión y continuidad en el tiempo”. *Revista de Educación* 339: 43-58.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA E SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2013). *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial* [em linha]. Disponível em <<http://goo.gl/sUiXWu>>.
- LA JORNADA (2016a). “Educación: el problema es la pobreza”. *La Jornada*, 22 de setembro. Disponível em <goo.gl/F3pYsG>.
- LA JORNADA (2016b). “SCT reduce meta sexenal de conectividad”. *La Jornada*, 6 de setembro. Disponível em <goo.gl/FMRKXi>.
- NUÑO Mayer, Aurelio (2016). “Mensaje del secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, durante la presentación del Modelo Educativo y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria” [em linha]. Secretaría de Educación Pública-Prensa, 20 de julho. Disponível em <<http://bit.ly/2uKoEtW>>.
- OLIVARES, Emir (2014). “INEGI: en planteles básicos, 25 millones de alumnos y dos millones de trabajadores”. *La Jornada*, 1º de abril. Disponível em <goo.gl/cYYt4U>.
- RUDDUCK, Jean e Julia Flutter (2007). *Cómo mejorar tu centro escolar dando la voz al alumnado*. Madri: Morata.
- SCHWAB, Joseph J. (1970). *The Practical: A Language for Curriculum*. Washington: National Education Association.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016a). *El modelo educativo 2016*. Cidade do México: SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016b). *El planteamiento pedagógico de la reforma educativa*. Cidade do México: SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016c). *Los fines de la educación en el siglo XXI*. Cidade do México: SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016d). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. Cidade do México: SEP.
- SERVICIO UNIVERSAL DE NOTICIAS (SUN) (2016). “Gobierno federal reporta fallas en 36 mil escuelas”. *Informador.mx*, 2 de setembro. Disponível em <goo.gl/sQ1Jp6>.

Saldos e desafios da Reforma Educativa

O titular da Secretaria de Educação Pública (SEP), **Otto Granados Roldán**, expõe neste artigo um balanço geral da Reforma Educativa, baseado em dados concretos e em uma ampla visão do sistema educativo do México. De maneira depurada e pontual, são expostas aqui suas reflexões sobre a transformação em andamento vivida pelo país nesse setor.

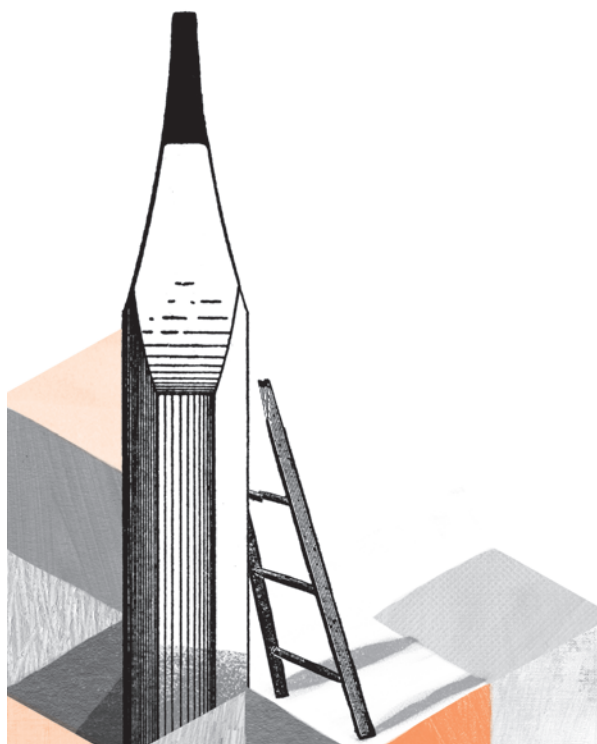
OTTO GRANADOS ROLDÁN
Secretário de Educação Pública
otto.granados@nube.sep.gob.mx

Como é natural em um país com as dimensões e características do México, todas as reformas estruturais empreendidas pelo atual governo federal tiveram, até o momento, cada uma por circunstâncias diferentes, um alto nível de complexidade política, técnica e institucional. A educativa não foi exceção. No entanto, em se tratando da política pública diretamente mais sensível para a sociedade, especialmente para os pais e responsáveis, gerou um elevado nível de atenção, acompanhado também, por razões históricas, de controvérsia e polêmica.

É por isso que, com a Reforma Educativa, um fenômeno paradoxal foi observado em certos círculos. Por um lado, sua avaliação parece ter sido feita por três vias com enfoques ou motivações distintos. Por outro, deixou-se de fora — a meu ver — o mais relevante: a análise objetiva dos avanços concretos que a reforma conseguiu e dos dados objetivos em que se fundamentam, os quais explicam, pela simples comparação, sua alta aprovação nas pesquisas de opinião.

Vias de avaliação da Reforma Educativa

A primeira diz respeito à abordagem de um setor do âmbito acadêmico. Dá a impressão de que as extensas coortes de pesquisadores especializados, que por décadas se concentraram em reduzir o problema dos maus resultados da lógica corporativa que prevaleceu na governança do Sistema Educativo Nacional (SEN), de repente ficaram sem matéria (e sem *litis*) ao produzir-se uma reforma sistêmica e estrutural, cujos alcances superaram em muito os esforços realizados desde os anos sessenta do século passado. Em outras palavras: criticam recorrentemente a reforma — em especial se ficaram fora do sistema institucional de tomada de decisões — porque surgiu através de um pacto legítimo entre o governo e os partidos e não de artigos arbitrados que, no fim das contas, se tornaram um *modus vivendi*, mas não uma política pública.



A segunda via é a que transcorreu por algumas das chamadas organizações da sociedade civil (OSC) que encontraram na questão educacional um caminho quase de salvação para adquirir visibilidade, posicionar suas agendas e interesses e se apresentar diante de seus públicos investidas com uma rara noção de pureza (“a alma oculta dos ideais ascéticos”, como Nietzsche definia esse ressentimento que se expressa de maneira binária: bons e maus), mediante o expediente de ofender, frequentemente, de maneira selvagem e injusta, o magistério mexicano.

A terceira via é a que, relegando aos destinatários finais e mais importantes de uma Reforma Educativa — as crianças e os adolescentes — para se mancomunar a alguns grupos de interesse de professores, causadores do fracasso prévio, encontrou, em certos componentes da mesma, um espaço de rentabilidade eleitoral para lucrar com a promessa de voltar justamente ao velho sistema discricionário e corrupto no qual se baseava a gestão educativa.

Como é evidente, esses três enfoques incorreram em uma grave limitação: entender que a essência da política é dar sentido.

Sendo assim, é indispensável uma análise realista, documentada e informada dos pressupostos conceituais, componentes e progressos pontuais da Reforma Educativa mexicana.

A educação no século XXI

Não é coincidência que, como nunca antes, a educação esteja na posição central da agenda pública nacional: dependendo do dia, o mecanismo de busca do Google exhibe até cinco

milhões e meio de entradas ao se teclar o termo “Reforma Educativa mexicana”; no fechamento do seu último período ordinário de sessões, o Congresso da União mexicana tinha quase 170 iniciativas e pontos de acordo sobre temas educacionais em trâmite legislativo; boa parte dos meios de comunicação incluem cotidianamente notícias, artigos e comentários sobre educação; proliferaram-se os sites sobre esse assunto; diz-se que existem cerca de 350 agrupações privadas dedicadas a ou interessadas na área. E a Reforma Educativa ocupou os principais espaços nas campanhas eleitorais de 2018.

Em consequência, convém fazer algumas reflexões sobre o assunto e os desafios enfrentados no contexto do desenvolvimento desejável para o México nos próximos anos, partindo de uma questão elementar: por que há tanto interesse por algo por que, fora do círculo acadêmico, quase ninguém se importava há quinze ou vinte anos de maneira tão intensa?

O pensamento convencional sugere que a educação e a cultura são os fundamentos do desenvolvimento civilizado e harmonioso de uma sociedade. Talvez por isso mais de cinquenta países empreenderam, há décadas, reformas educativas — de diferente natureza, dimensão e enfoque — orientadas a melhorar o crescimento, a mobilidade e a convivência. Em pleno século XXI, estas condições continuam sendo válidas, porém o entorno mudou de maneira notável e, portanto, também o direcionamento das reformas educativas, como é o caso da que o México iniciou nestes anos.

Por um lado, a fisionomia do país, em contraste com a que tinha há apenas quatro décadas, mudou. É uma nação urbana, com uma economia aberta, amplamente diversificada, complexa e apoiada principalmente nos setores de manufatura e serviços. Em paralelo, a idade média de sua população ultrapassa os vinte e oito anos, há uma maior expectativa de vida, uma clara expansão das classes médias e uma cobertura praticamente de 100% no ensino fundamental e de 86% no ensino médio.

Em suma, o México conta hoje com um enorme sistema educativo, uma demografia muito distinta, uma população economicamente ativa em aumento e o emprego cada vez mais relacionado com setores cujo valor agregado reside no grau de conhecimento investido na atividade produtiva, ou seja, educação, pesquisa e inovação.

Contudo, se essas são algumas das condições reais no México e no mundo, qual é a melhor maneira de enfrentá-las se desejamos incrementar as possibilidades de ter um desenvolvimento educativo e pessoal razoavelmente bem-sucedido? Em lógica estrita, o senso comum sugere que, quanto mais educados, saudáveis, preparados e competitivos sejamos, melhor. No entanto, é conveniente apreciar outras variáveis.

A primeira é que, diferentemente do passado recente, agora é indispensável uma “educação ao longo de toda a vida”. Ou seja, as gerações de alunos atuais e futuras deverão tomar consciência de que, para além da educação formal, a capacitação e atualização permanentes serão a constante durante toda a sua vida produtiva. A segunda variável é que a educação na escola agora compete, quase em pé de igualdade, com

outros entornos e modalidades de aquisição de informação e conhecimento, acessíveis inclusive desde antes de comecem a educação infantil, com as novas tecnologias digitais. A terceira é que antes bastavam certos anos de educação para obter uma determinada renda e hoje são necessários mais para alcançar o mesmo nível, entre outras razões porque a oferta educativa foi ampliada e há mais pessoas que têm acesso a ela e contam com mais anos de escolaridade. A quarta variável é que o patamar educativo se elevou consistentemente, o que significa que o número de anos de estudo necessários para conseguir um trabalho que assegure um nível de vida adequado é maior do que no passado. E a última é que as experiências educativas bem-sucedidas são numerosas no mundo, porém seu planejamento, características e velocidades não são homogêneas e correspondem, na verdade, a condições sociais, culturais, econômicas, institucionais e, inclusive, políticas específicas de cada país.

Se até este ponto a conclusão é de que a educação importa, então a questão relevante é se a atual Reforma Educativa responderá aos desafios que o México enfrentará no século XXI, e por que é uma prioridade consolidar sua execução e preservá-la diante do oportunismo e da demagogia — eleitoral, pseudoacadêmica ou midiática. A resposta é, em ambos casos, afirmativa, desde que exista consciência coletiva da complexidade do mundo educativo e profissional em que as crianças e os adolescentes mexicanos viverão nas próximas décadas e de que, se quisermos competir com as melhores ferramentas, a educação de grande qualidade não é *uma* opção: é *a* opção mais importante e de maior profundidade que o México tem para oferecer a sua população um desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável.

Uma reforma inevitável

A experiência internacional mostra que toda reforma educativa passa por etapas em que se manifestam aspectos críticos e conflitivos, particularmente diante de fatores de curto prazo que contrastam com os longos períodos requeridos para obter resultados: como a desigual permanência de atores públicos; a percepção dos bens gerados por uma reforma; a existência de beneficiários difusos contra a pressão de grupos de interesse organizados e com recursos; a insuficiente capacidade institucional ou a tentação constante por responder a incentivos de conjuntura em que prevaleça a política e não a educação.

Embora já possamos quantificar alguns de seus avanços concretos, os maiores sucessos da Reforma Educativa mexicana serão registrados nas próximas décadas, à medida que, como ocorre em todos os países, sua instrumentação siga com igual ou maior energia. Isso depende de uma constelação de atores porque, sobretudo, a educação é um bem público e deve-se preservá-la como tal.

A história da política educativa reflete uma acumulação de esforços coletivos orientados, por décadas, à inclusão de um maior número de mexicanos. Por muitos anos, o México viveu, em termos educativos, entre a simulação, a inércia e a frustração. Havia escolarização, mas não educação. Os arranjos políticos demoveram a qualidade. O clientelismo

substituiu o mérito. Os interesses corporativos se sobrepuseram ao interesse público. O sensacionalismo de curto prazo impediu a eficácia no longo prazo. Notas foram atribuídas, mas não houve formação, que é o que se espera de uma educação verdadeira. Conheciam-se alternativas e soluções, mas foram descartadas por sua complexidade política e técnica. Vários governos quiseram impulsionar uma reforma completa, porém não puderam porque não tiveram a vontade política necessária, esbarraram em lógicas que se esquivaram do natural conflito ou simplesmente escolheram a comodidade da inércia. Diversos fatores explicam esse cenário, mas, ao mesmo tempo, dentro de um contexto excepcionalmente fértil na política mexicana, como o de 2013, foram o fundamento da atual reforma, que, de vários modos, era inevitável.

Os pontos fortes da Reforma Educativa

Sem dúvida, o primeiro ponto forte da Reforma Educativa é que teve a seu favor o consenso dos partidos políticos mais importantes do México. Embora em outras reformas estruturais as diferenças tenham introduzido nuances, no âmbito educativo apresentou-se desde o princípio um compromisso comum com a urgência de estabelecer mecanismos de igualdade de oportunidades para toda a população, através de uma educação de qualidade. Mesmo agora, é a reforma com o nível mais alto de aprovação nas pesquisas nacionais realizadas entre a população aberta.

Se uma educação assim é assegurada, a luta pela equidade registrará no médio prazo uma de suas maiores vitórias, pois, independentemente de sua origem social de procedência, os estudantes mexicanos terão melhores condições para alcançar o sucesso profissional e a mobilidade social e econômica. E este será o segundo ponto forte da Reforma. Para isso, não bastam bons professores e boas escolas; também é necessário um bom conteúdo. Aí reside o coração do Novo Modelo Educativo, criado e pensado para favorecer, por meio da aquisição das aprendizagens-chave, da integração de um sistema educativo mais sensível tanto às inovações que se registram nos processos cognitivos e curriculares quanto à diversidade e riqueza étnica, cultural e linguística do México.

Um terceiro ponto forte da Reforma educativa é ter dado origem ao Serviço Profissional Docente (*Servicio Profesional Docente, SPD*), com o objetivo principal de estabelecer um sistema orgânico que promova a seleção, atualização e avaliação do magistério — no qual, até 2017, participaram quase 1.250.000 professores e, até o fim de 2018, estima-se que mais 500.000 terão participado, chegando assim a 1.750.000 participantes em avaliações de ingresso, promoção, diagnóstico e permanência. Desta cifra, cerca de 600.000 terão passado por avaliações de desempenho e, desses, aproximadamente 190.000, que são os que obtiveram as qualificações mais altas, já estão recebendo melhorias salariais substanciais como incentivo a seu esforço e dedicação.

Com isso, institucionaliza-se um sistema transparente baseado no mérito, na capacidade e no talento dos professores para ministrar um ensino de maior qualidade. Os novos integrantes do quadro docente, cerca de um em cada quatro

concursados, gradualmente terão um melhor perfil acadêmico para satisfazer as necessidades educativas dos alunos no século XXI e encontrarão neste novo espaço, onde somente eles e suas capacidades importam, não só um sólido fator de satisfação profissional, como também uma função que dê sentido a sua missão como pessoas e educadores. Não menos importante é o fato de que já tenham sido atribuídas, de maneira legal, pública e transparente, quase 188.000 vagas e promoções exclusivamente por mérito.

Não obstante estes e outros resultados, ainda se escutam sussurros que insistem em que a reforma foi mal instrumentada ou que não dá resultados. Os dados concretos desmentem categoricamente essas afirmações.

Dados concretos, contas claras

Para começar, a Reforma Educativa é a melhor avaliada em todas as pesquisas nacionais realizadas entre a população aberta e nas residências em três momentos de 2017. Algumas, por exemplo, apontam que 64% dos entrevistados a apoiam; 79% aprovam as avaliações dos professores; 71% desejam que as escolas tenham turno ampliado; 71% aprovam as reformas nas escolas; 89% concordam que os professores devem ter um alto nível de inglês e, em outro estudo aplicado somente a professores de ensino fundamental, quase 60% consideram que a avaliação é *essencial* para seu desenvolvimento profissional (Consulta e BCG, julho, novembro e dezembro 2017). Além disso, outra pesquisa realizada entre professores normalistas, embora em apenas uma entidade federativa, ilustra corretamente o espírito de aspiração e de mudança introduzido pela Reforma Educativa: quando perguntados se consideravam *indispensável* ou se *gostavam* de ganhar um melhor salário com base no desempenho, ingressar a e ascender na carreira docente por concurso ou serem avaliados periodicamente, as respostas afirmativas geraram uma média, em todos os casos, entre 75% e 94%.¹

Em segundo lugar, já se começa a observar mudanças positivas na qualidade e no desempenho do magistério. Por exemplo, nos concursos de ingresso ao ensino fundamental e médio realizados entre 2014-2015 e 2017-2018, a porcentagem nacional de docentes com resultado *idôneo* aumentou de 38,3% a 54,5%. Por nível, na educação básica está ocorrendo algo similar: os que registram maior porcentagem de “idôneos” com aumentos sustentados são educação infantil, educação especial, ensino fundamental I e ensino fundamental II (incluindo a modalidade a distância, a chamada *telesecundaria*), em um intervalo que vai de 15 a 28 por cento; destacam-se os docentes de ensino fundamental I indígena, que, embora tenham partido de uma base muito baixa, conseguiram o aumento mais elevado dessa cifra nos últimos anos letivos: 28 pontos percentuais.

1 Projeto Educativo, “Encuesta para estudiantes de escuelas normales y UPN de Puebla” [Pesquisa para alunos de escolas normais e UPN de Puebla], 4.076 entrevistas válidas realizadas pessoalmente, em maio de 2017.

Quanto às regiões, as entidades com as maiores porcentagens de *idôneos* são Querétaro, Colima, Cidade do México, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco e Hidalgo, que alcançaram melhorias entre 12 e 23 pontos percentuais.

No caso das avaliações de desempenho, a quantidade de docentes e assistentes técnicos de educação básica *com destaque* duplicou nas três avaliações realizadas e a de *insuficientes* se reduziu em quase oito pontos percentuais nos dois primeiros anos letivos (2015-2017), com a exceção do ano letivo seguinte, em que novamente subiu 3,3%.

Quanto a diretores e supervisores, as melhorias também são, por regra geral, consistentes em cada avaliação: os primeiros mostram aumentos de 8,3% no grupo de *destaque* e de 18,8% no correspondente a *bons*; entre os supervisores, aqueles em *destaque* se mantiveram praticamente constantes, porém a escala de *bons* aumentou 13% nos últimos anos letivos.

Claramente, todos os professores estão fazendo um esforço pessoal e acadêmico cada vez maior, tanto por si mesmos como através do acompanhamento que passou a ser-lhes oferecido. Embora em 2015 a oferta de capacitação da SEP tenha sido insuficiente e muito deficiente, no ano passado chegou a 626.000 professores, quando a meta original era de 500.000. Em 2018, a meta é proporcionar essa capacitação a 1.200.000 professores em todas as linhas e modalidades de formação contínua.

Em terceiro lugar, diz-se que esta reforma foi mal implementada. No entanto, graças a ela passamos de um sistema opaco, corrupto e discricionário na profissão docente a outro baseado no mérito, na transparência e no esforço. Com a Reforma Educativa, as escolas de horário integral aumentaram de 6.708, em 2012, a 25.134, atualmente. Antes dela, não existia um programa ambicioso de modernização de infraestrutura escolar; hoje contamos com um que está atendendo as 33.000 escolas com maiores desvantagens físicas e fazendo o maior investimento na história há pelo menos cinco décadas. Segundo informa o Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, INEE) em seu informe anual: os 37,4% de atraso educacional deixados pela administração passada agora se reduziram a 31,9%; a cobertura em ensino médio, que era de 65,9%, agora é de 85,7%, incluindo todas as modalidades; já a cobertura do ensino superior, que era de 32%, agora é de 38,4%; e, de ter um modelo educativo *indefensável* — como o denominou o presidente da Comissão de Educação do Senado mexicano, Juan Carlos Romero Hicks — agora há um novo, construído coletivamente a partir de um robusto processo de consulta e adaptado às necessidades dos estudantes do século XXI.

E em termos de aprendizagem?

Finalmente, é digno mencionar que, nas últimas provas do Plano Nacional para a Avaliação das Aprendizagens (*Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes*, PLANEA) do nono ano do ensino fundamental, observam-se

progressos, entre 2015 e 2017, em onze estados no caso de Linguagem e Comunicação, e em dezoito para Matemática. O que isso significa? Por um lado, que, no futuro — além de consolidar a arquitetura e a instrumentação da Reforma Educativa no âmbito nacional — o sucesso nos tempos e as conquistas de aprendizagem dependerão principalmente da gestão estatal e da gestão escolar, tal como ocorreu em outras partes do mundo. Por outro lado, significa que as melhorias observadas em um nível subnacional sugerem, desejavelmente, que é possível identificar áreas de oportunidade para ampliar as conquistas e estabelecer algumas tendências no tempo dos resultados de aprendizagem, como ocorreu em avaliações que, embora bem distintas e não comparáveis, mostravam aumentos sistemáticos nas pontuações obtidas pelos países.

Assim como vários desses países, que conseguiram melhorar seu desempenho acadêmico no Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes (PISA, por suas siglas em inglês), no México existem entidades federativas onde, no PLANEA do nono ano do ensino fundamental, obteve-se uma importante melhoria nas matérias incluídas, o que se observa através do incremento das pontuações alcançadas nos anos avaliados. Como exemplo temos Sonora, que, entre 2015 e 2017 teve um aumento notável nas pontuações: de 476 a 505 em Linguagem e Comunicação, e de 473 a 500 pontos em Matemática. Além disso, chama a atenção o caso da Cidade do México, que, embora em 2015 já se encontrasse com uma pontuação acima da média nacional (521 pontos em Matemática e 531 em Linguagem e Comunicação), conseguiu obter um aumento significativo nessas pontuações: em 2017 alcançou 531 pontos em Matemática e 537 pontos em Linguagem e Comunicação, entre os valores mais altos na escala nacional.

As tendências positivas na melhoria da aprendizagem, identificadas através destas avaliações, são muito provavelmente atribuíveis a estratégias instrumentadas nos sistemas educativos dos países, para o caso do PISA, ou em entidades federativas como as referidas para o caso do PLANEA, e podem ser consideradas indicativas de que é factível realizar ações mais efetivas e focalizadas que incidam na melhoria acadêmica do Sistema Educativo Nacional (SEN).

É compartilhado, certamente, o senso de urgência de que esta reforma gere, o mais rápido possível, os resultados desejados, não só nas conquistas e na qualidade da aprendizagem, como também, sobretudo, na mobilidade social e econômica. Aí reside a pertinência de uma reforma estrutural e sistêmica. No entanto, não se podem deixar de lado suas enormes complexidades e seu tempo de maturação.

Esta é uma realidade que sob nenhum conceito pode ser ignorada. É razoável, então, negar os processos da Reforma Educativa? É sensato voltar à corrupção e às conturbações do passado, cuja superação permitiu várias das conquistas descritas? É inteligente cancelar a Reforma e, com isso, as possibilidades de uma vida melhor e um futuro mais promissor para as centenas de milhares de professores e as milhões de crianças mexicanas que estão fazendo essas mudanças? Categoricamente, não. €

Eixos da Reforma Educativa

COORDENAÇÃO:

LORENZO GÓMEZ MORIN FUENTES

lorenzo.gomez@flacso.edu.mx

Introdução

A Reforma Educativa de 2013 pôs à prova a capacidade do Estado mexicano para realizar as mudanças normativas, institucionais, organizacionais e de alocação dos recursos públicos dirigidos a alcançar a imagem objetivo: que todas as crianças e jovens possam exercer seu direito a uma educação obrigatória de qualidade com equidade.

Cinco anos após a reforma, o Instituto Nacional para a Avaliação da Educação, em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, incentiva o projeto “Avaliação das políticas educativas no contexto da Reforma Educativa mexicana” com o objetivo de construir um balanço de conquistas alcançadas e tarefas pendentes a partir de uma perspectiva de governança. Esta avaliação se articula em cinco eixos temáticos: 1. Materiais e métodos educativos; 2. Organização escolar; 3. Infraestrutura educativa; 4. Idoneidade de docentes e gestores; e 5. Avaliação e melhoria educativa.

O que se apresenta a seguir é um breve avanço desse trabalho, ainda em andamento.

Eixo 1. Materiais e métodos educativos

JUAN FIDEL ZORRILLA ALCALÁ

Instituto de Pesquisas sobre a Universidade

e a Educação UNAM

fpertinente@yahoo.com.mx

A busca de equidade, pertinência e horizontalidade

O projeto “Avaliação das políticas educativas no contexto da Reforma Educativa mexicana” [*Evaluación de las políticas educativas en el marco de la Reforma Educativa mexicana*] está organizado em torno de cinco eixos, que correspondem aos propostos pelo Modelo Educativo para a Educação Obrigatória, visando à reorganização do sistema. No eixo 1 se encontra a avaliação de Métodos e materiais educativos, no concernente a seu desenho curricular. O trabalho se centra na avaliação do desenho das principais políticas, programas e ações empreendidas em torno a tais elementos, com base na análise das características significativas a tal efeito. Estas são a congruência curricular, a coerência do currículo

com os propósitos educativos nacionais, a garantia de equidade contemplada no desenho curricular e a pertinência do planejamento curricular para os alunos e o país. Todas elas são analisadas a partir de um enfoque de governança.

Na avaliação, busca-se identificar de que maneira as intervenções empreendidas pelo Estado em relação a este primeiro eixo contribuem para o fortalecimento do Sistema Educativo Nacional (SEN). O ponto de partida para um trabalho desta índole é considerar a dupla intenção explicitada pela proposta da Reforma Educativa na sua fase de mudanças normativas, realizadas durante 2013. O propósito dual consiste em retomar a reitoria do Estado e deixar fundamentadas as bases para reorganizar o sistema de educação pública obrigatória de acordo com as demandas e exigências do mundo contemporâneo, pra todos os futuros cidadãos que hoje frequentam essas escolas.

A necessidade de reorganizar o SEN parte da constatação de que o modelo educativo que prevalece vem da iniciativa de José Vasconcelos coma criação da Secretaria de Educação Pública (SEP) em 1921 para educar as crianças e jovens do México. Esse modelo foi se adaptando aos crescentes desafios de uma nação com um desenvolvimento econômico e demográfico notáveis ao longo do século XX. No entanto, com o considerável incremento no nível médio de educação dos mexicanos, de um a mais de nove anos de escolaridade, esse modelo tradicional já não reflete plenamente, na organização e nos conteúdos educativos, as necessidades atuais, associadas à posição do México em um mundo globalizado na economia, intercomunicado culturalmente e de alta competitividade socialmente.

Hoje a escala demográfica e produtiva é muito maior do que aquela que prevaleceu durante os últimos cinquenta anos do século passado. Internamente, fortaleceram-se os direitos democráticos e as perspectivas sobre a diversidade cultural, de identidade e ideológica, de nossa nação. O modelo educativo precisa se renovar para ser compatível com uma sociedade cada vez mais educada, plural, democrática e inclusiva, que se situa em um mundo onde o conhecimento e suas aplicações determinam novas rotas.

Entre os desafios do modelo educativo, com ênfase no eixo 1, podem ser mencionados os seguintes: conseguir o acolhimento de todas as crianças e jovens, de tal modo que tenham um espaço na educação obrigatória até sua conclusão bem-sucedida; reduzir as desigualdades estruturais do sistema educativo; eliminar as lacunas entre os níveis, modalidades educativas, grupos sociais e regiões.

Para isso, os materiais e métodos devem ser elaborados de modo que assegurem um trabalho educativo conduzido com equidade e pertinência, cuja operação inclua todas as crianças e jovens do país, até o alcance máximo de sua aprendizagem, independentemente de sua origem, gênero, condição socioeconômica ou capacidade.

O desenho da proposta metodológica contempla um esquema de organização curricular consistente em duas dimensões. A primeira é um conjunto de seis âmbitos formativos, que têm sua base em disciplinas, e que é comum à educação infantil, ensino fundamental e ensino médio:

a) Linguagem e comunicação; b) Pensamento matemático; c) O mundo natural e social, que no ensino médio se torna Ciências sociais e Ciências experimentais; d) Artes, que se transforma em Ciências humanas no ensino médio; e) Educação física; e f) Desenvolvimento socioemocional. A segunda dimensão consiste em um perfil de saída da educação obrigatória que está integrado com base em competências genéricas e disciplinares, pensado para a convivência e o desenvolvimento pessoal, para a vida profissional e os estudos futuros. Da articulação dessas duas dimensões surge o grande mapa curricular da educação obrigatória.

Além disso, considera-se imprescindível para a reorganização do SEN transitar rumo a um modelo mais horizontal, composto por escolas com maior autonomia de gestão, superar a relação vertical entre as autoridades educativas e os docentes, assim como dos docentes com seus alunos, através da construção de ambientes de aprendizagem, trabalho coordenado e princípios pedagógicos que coloquem a aprendizagem dos alunos no centro.

Conscientes de que a sociedade atual enfrenta uma mudança de era que exige preparar as crianças e jovens para que possam encarar o difícil momento que terão que viver como adultos, a avaliação do eixo de materiais e métodos busca identificar e avaliar a congruência lógica da proposta, a coerência com os propósitos nacionais sobre a educação, a equidade nas abordagens de conteúdos e de operação, assim como a pertinência dessa informação para os desafios e oportunidades que depara o mundo atual.

Eixo 2. Organização escolar

LORENZO GÓMEZ MORIN FUENTES

Pesquisador da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales] (FLACSO)
lorenzo.gomez@flacso.edu.mx

MIRIAM CEBALLOS ALBARRÁN

miriam.ceballos@flacso.edu.mx

Modelo de gestão como governança

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reformou seu artigo 3º em 2013 para incluir a qualidade na educação, de tal forma que “os materiais e métodos educativos, a organização escolar, a infraestrutura educativa e a idoneidade dos docentes e gestores garantam o máximo êxito de aprendizagem dos alunos” (2013, art. 3º, parágrafo terceiro).

Sendo a *organização escolar* um dos componentes fundamentais para alcançar a qualidade educativa, deve-se avaliar, a partir de um enfoque de governança, quais são “as regras, espaços institucionais, mecanismos, processos e práticas que

garantem a convergência entre os diferentes atores”¹ que formam parte dela. Supõe-se que tal convergência joga a favor de uma melhora na aprendizagem das crianças que cursam a educação infantil e ensino fundamental. Em uma perspectiva do ciclo das políticas, o objetivo é verificar a pertinência das decisões governamentais que favorecem a coerência entre a elaboração e a implementação das políticas, sob o entendimento de que isso emerge de forma positiva dos resultados (mudança na aprendizagem).

Na avaliação da Reforma Educativa que a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) realiza com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), reconhece-se que, embora não exista uma relação linear entre organização escolar e aprendizagem, é central o papel desempenhado por esta dimensão no conjunto dos eixos estratégicos de intervenção governamental. A organização escolar cobra relevância a partir da decisão política de dar *centralidade à escola*, através de decisões, políticas, programas e ações dirigidas, em termos gerais, a criar as melhores condições para garantir que as crianças recebam uma educação básica de qualidade com equidade. Isto é, Escola ao Centro representa a decisão dirigida a tornar efetivo um dos aspectos cruciais do terceiro artigo constitucional: assegurar e garantir aprendizagem de qualidade a todas as crianças que cursam a educação infantil e o ensino fundamental no México.

Neste sentido, a organização escolar, através de decisões, políticas, programas e ações é o eixo responsável por: a) garantir que as decisões de política educativa cheguem às escolas e suas respectivas salas de aula; b) gerar as melhores condições dentro das escolas sob a liderança da figura do diretor; c) criar as condições que favoreçam a convergência entre distintos atores (governança em gestão escolar), e entre gestão escolar e sua comunidade imediata (governança local); y d) dar seguimento aos resultados da gestão escolar, para os quais resulta primordial o Sistema de Informação e Gestão Educativa (*Sistema de Información y Gestión Educativa, SIGED*).

No que diz respeito ao primeiro aspecto — garantir que as decisões cheguem às escolas e suas respectivas salas de aula —, é fundamental reconstruir a cadeia de implementação da federação às salas, o que implica identificar quem são os atores chave da mesma (federação, estados, supervisão escolar, assessoria técnico-pedagógica, diretores, professores).

Quanto aos incisos b e c, é necessário partir do impulso renovado que foi dado à autonomia de gestão escolar, aos programas de gestão escolar e à rota de melhora como os instrumentos primordiais da mudança nas escolas. Nota-se central a reconstrução das decisões e interações entre os atores que convergem na gestão escolar (diretores, supervisores, assessores técnico-pedagógicos, professores) e entre a gestão escolar e sua comunidade imediata (prefeitos, delegados políticos e outros). O Programa de Escolas de Horário Integral [*Programa de Escuelas de Tiempo Completo*] merece uma

1 PNUD (20185) Términos de referencia para la evaluación de las políticas educativas en el marco de la Reforma Educativa.

atenção especial, sob o entendimento de que o modelo que o caracteriza favorece a melhora na aprendizagem, diferentemente das escolas de educação infantil e ensino fundamental onde o horário escolar não foi estendido.

Para a última ação, dar seguimento aos resultados da gestão escolar, o primordial é identificar a interação entre os responsáveis pelo Sistema de Informação e Gestão Educativa na Subsecretaria de Planejamento, Avaliação e Coordenação e na Subsecretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental, ambas instâncias da Secretaria de Educação Pública (SEP), a fim de verificar qual é o papel deste novo sistema como fonte de informação para favorecer a relação entre o processo de tomada de decisões e garantir os melhores resultados nas escolas e nas salas de aula.

Além de identificar os principais atores que participaram sob o eixo da organização escolar como parte de uma gestão como governança, é central avaliar a pertinência e coerência entre o diagnóstico — definição do problema ao qual responde a necessidade de intervir na organização escolar —, os objetivos das políticas educativas e as ações empreendidas para garantir a centralidade da escola e sua autonomia.

Em síntese, a avaliação do eixo de organização escolar compreende basicamente dois aspectos: *a)* a identificação dos atores que são parte de uma organização e gestão escolar como governança; e *b)* a coerência entre a elaboração, implementação e resultados neste âmbito específico.

Eixo 3. Infraestrutura educativa

GABRIELA YÁÑEZ RIVAS

Pesquisadora associada no Centro de Cooperação Regional para a Educação de Adultos na América Latina e no Caribe [Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe] (CREFAL)
gaya862003@gmail.com

MARTHA ROCÍO ESTRADA RIVERA

Assistente de pesquisa na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales] (FLACSO)
martha.estrada@flacso.edu.mx

Descrição da avaliação no eixo de infraestrutura

A infraestrutura escolar é um dos dados fundamentais na operação dos sistemas educativos. Associado de forma indireta aos resultados educativos, o efeito da disponibilidade e da qualidade da infraestrutura escolar na aprendizagem dos alunos no México é ainda um dos aspectos estudados com menor frequência, pelo menos se comparado a dados como a formação de professores, os materiais educativos e a disponibilidade de tecnologia ou outro tipo de intervenções nas comunidades escolares.

Neste contexto, torna-se relevante analisar e compreender os pressupostos que justificam a intervenção neste tema. Os objetivos do eixo infraestrutura física educativa (INFE), entre os incluídos na Reforma Educativa, são três:

1. financiar a construção e reforma de espaços educativos para contribuir com a diminuição do atraso no referente às condições físicas das escolas públicas de educação infantil e ensino fundamental no país;
2. fortalecer a autonomia de gestão escolar através de programas de investimento em infraestrutura escolar; e
3. ampliar a disponibilidade e uso das tecnologias da informação e da comunicação nas comunidades escolares, como um incentivo para o desenvolvimento de atividades de instrução.

É importante identificar os esforços no assunto prévios à reforma de 2013. Para resolver as carências e atrasos da INFE e garantir sua qualidade e segurança estrutural, desde 2007, no México, foram realizadas ações governamentais em todos os níveis educativos, que podem ser classificadas em dois grandes grupos:

- Em primeiro lugar se encontram os programas e estratégias cujo eixo de ação principal não é resolver o problema da INFE, mas sim os que incidem através de alguns de seus componentes, associados à infraestrutura escolar: como o de Inclusão e Equidade Educativa, o de Escolas com Horário Integral e o Fundo de Doações à Infraestrutura Social, Estadual e Municipal.
- O segundo lugar é composto por programas criados especificamente para atender o problema da INFE, tal como o Programa de Infraestrutura Física Educativa, o de Infraestrutura Física Básica, o da Reforma Educativa e *Escuelas al CIEN*.² Nesses componentes e programas existe uma orientação e definição explícitas associadas à provisão de recursos a serem utilizados em ações específicas relacionadas à infraestrutura.

Entre os programas do segundo grupo, há dois que se implementaram como parte da Reforma Educativa de 2013: o Programa da Reforma e *Escuelas al CIEN*. Seus enfoques estão diretamente dirigidos a resolver o problema da INFE nas comunidades escolares, pelo menos de acordo com o descrito nos documentos normativos que capturam seus desenhos e objetivos.

Os objetivos da avaliação

Como parte da avaliação realizada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), serão desenvolvidos três exercícios de análise, com diferentes profundidades e enfoques. Antes de mais nada, deve-se revisar a avaliação do desenho; posteriormente, a informação será recopilada para revisar o processo de implementação; e finalmente, a meta será identificar os prováveis resultados e efeitos dos programas, com o objeto de estabelecer os possíveis benefícios associados a seu seguimento.

Tal avaliação, por desenho, enfatiza o estudo da governança, aspecto abordado de maneira transversal de

² Emissão de Certificados de Infraestrutura Educativa Nacional (CIEN).

acordo com as categorias analíticas de cada segmento do estudo, conforme o que foi requerido pelo Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE*). Até o momento, foi elaborada a avaliação de desenho, com base em um estudo descritivo, através de um trabalho de revisão destinado a coletar a informação administrativa dos programas com um link direto no tema de infraestrutura escolar: Reforma Educativa e *Escuelas al CIEN*. Além disso, os criadores dos programas foram entrevistados com o objetivo de complementar a revisão documental e identificar padrões que contribuam para interpretar da melhor forma as descobertas derivadas da análise de informação disponível no tema.

Principais descobertas

Embora ainda seja prematura, a análise dos componentes atuais sugere que a Reforma Educativa captura duas das dimensões reconhecidas na literatura sobre como promover e aproveitar a autonomia de gestão: a atribuição de recursos disponíveis na escola e a faculdade conferida às comunidades escolares para decidirem sobre a aquisição de infraestrutura e equipamentos. No entanto, a análise preliminar, devido ao desenho e aos alcances do programa, sugere que foram deixados de fora alguns elementos importantes para promover de maneira efetiva a autonomia de gestão: a oportunidade ao contratar pessoal, o desenvolvimento curricular, o monitoramento e avaliação do desempenho dos estudantes e professores (Arcia *et al.*, 2011). Estes componentes, que escapam aos propósitos explícitos do programa, estão vinculados à Reforma Educativa através da estratégia de Escola ao Centro ou o Serviço Profissional Docente (*Servicio Profesional Docente, SPD*). Em outras palavras: percebem-se oportunidades de integração e alinhamento destes programas com outras iniciativas ou intervenções que formam parte das transformações promovidas pela reforma de 2013.

Em relação ao programa *Escuelas al CIEN*, ainda é necessário analisar os critérios de focalização, diante da possibilidade de que surjam problemas que foram detectados em avaliações de programas similares — como os possíveis efeitos regressivos no atendimento a escolas em assuntos relativos à infraestrutura. Ainda que tal programa se focalize explicitamente nas escolas com maiores carências de infraestrutura, as que têm mais capital humano e capacidade de gestão poderiam ser as principais beneficiadas no longo prazo com este tipo de intervenções.³ Isso se torna especialmente evidente em elementos que dependem da proatividade das comunidades escolares, como no caso do componente cinco (melhora das condições de infraestrutura física de escolas públicas de educação infantil e ensino fundamental com alta prioridade de atendimento), que requer uma carta do diretor em que sejam documentadas as carências da escola.

Um último aspecto a ser ressaltado nesta etapa é a necessidade de identificar o vínculo dos programas de infraestrutura educativa com aspectos de índole pedagógica. Embora

seja possível inferir uma resposta a partir dos objetivos de ambos os programas, deve-se advertir que, assim como em outros casos, não se estabelecem de forma explícita os mecanismos pelos quais o investimento em infraestrutura será refletido em melhores desempenhos acadêmicos.

Comentários finais

As etapas iniciais desta avaliação permitem destacar alguns pontos que requerem atenção para seu posterior desenvolvimento e, sobretudo, para identificar possíveis estratégias de melhora dos programas. Em primeiro lugar, é necessário realizar uma análise da complementariedade que tais programas teriam com estratégias e intervenções educativas similares. Em segundo lugar, identifica-se uma urgência em melhorar os mecanismos de acesso a cada programa, de tal maneira que permitam verificar a informação apresentada nos documentos administrativos. Em terceiro lugar, é preciso definir objetivos que permitam conhecer a consistência e coerência da intervenção do programa em cada um dos níveis, assim como construir indicadores que possibilitem dar-lhes seguimento individualizado. Em quarto lugar, a avaliação deve contar com uma melhor definição das populações potencial, objetivo e atendidas, para verificar se o programa tem uma orientação alinhada com as metas de cobertura. Finalmente, é importante revisar se foi resolvida a tensão entre a resolução das necessidades técnicas da escola e a solução das necessidades pedagógicas de cada comunidade escolar. Este ponto é relevante, dado que os programas deste eixo requerem, como outras intervenções nacionais e internacionais similares, que seja apontado claramente o vínculo que deve unir o investimento em infraestrutura a uma maior aprendizagem por parte dos alunos.

Eixo 4. Idoneidade de docentes e gestores

ANA ELIZABETH RAZO PÉREZ

Programa Interdisciplinar sobre Política e Prática Educativa
[*Programa Interdisciplinario sobre Política y Práctica Educativa*], CIDE
ana.razo@cide.edu

Escolher os melhores professores é um grande desafio. Com certeza, constitui um dos maiores desafios de qualquer sistema educativo. Com isso em mente, há cinco anos, no contexto da Reforma Educativa, o Serviço Profissional Docente (*Servicio Profesional Docente, SPD*) foi proposto para regular o ingresso, permanência e promoção da carreira docente, com o objetivo de selecionar, manter e fortalecer os melhores professores no sistema educativo. A lógica por trás desta decisão considera que a qualidade da aprendizagem dos estudantes está diretamente ligada à qualidade do magistério.

O presente artigo propõe-se três objetivos relacionados ao SPD: por um lado, expor o enfoque da avaliação proposta para

³ Ver, por exemplo, Reimers e Cárdenas (2007).

medir a idoneidade de docentes e gestores no Sistema Educativo Nacional (SEN); por outro, descrever alguns dos principais elementos encontrados até agora na avaliação; e, por último, refletir sobre a relevância em relação a um cenário futuro.

Avaliar a idoneidade de docentes a partir de um enfoque de governança

A governança alude à distribuição do poder em todos os níveis do sistema educativo, dos ministérios de Educação às escolas e comunidades (UNESCO, 2009). Diz respeito aos processos de coordenação, intercâmbio e participação dos atores políticos e sociais no processo de tomada de decisões de política pública durante as etapas de elaboração, implementação e avaliação, o que garante a legitimidade.

Sob estas considerações, a avaliação para medir a idoneidade dos docentes e gestores busca abarcar a relação de novas articulações e interdependências, formais e informais, entre atores governamentais de diferentes ordens e níveis, contextos, estratégias e ações que dão curso à política de carreira docente. Trata-se de elaborar, a partir de uma perspectiva sistêmica, uma análise da construção de consensos institucionais e normativos sobre o serviço profissional daqueles que educam nossos estudantes. Esta avaliação compreende da lógica causal na elaboração das iniciativas ao marco regulatório que estrutura as ações do SPD visando à melhora na qualidade da educação obrigatória em nosso país. Seu objetivo não é examinar a implementação do SPD ou os resultados das provas padronizadas de rendimento acadêmico, mas sim compreender os processos de coordenação, decisão e comunicação de tal ação de política educativa.

A mudança na regulamentação da carreira docente não é uma tarefa simples. Implica transformações — tanto na prática cotidiana como no marco normativo — que levarão tempo até que seus resultados e efeitos possam ser visualizados por completo. Enquanto isso, é preciso refletir e aprender com as novas formas de coordenação e organização dos conhecimentos, consensos e práticas postas em ação para melhorar o ingresso e a permanência na prática docente.

De todas as iniciativas derivadas da Reforma Educativa, o SPD é o eixo que levantou os maiores questionamentos.

Elementos da avaliação do SPD: algumas descobertas até o momento

Desde 2013, no contexto da Reforma Educativa, as regras do jogo mudaram na política da profissão docente. Foram estabelecidos novos mecanismos para o ingresso, reconhecimento e permanência no serviço docente. Foram considerados diversos tipos de avaliação — prova de conhecimentos, projeto de ensino e evidências, questionários de autoavaliação, entre outros — assim como um sistema de avaliação misto: diagnóstico, somativo e formativo. Igualmente, o SPD contempla um sistema de padrões — perfis, parâmetros e indicadores — como referentes específicos da boa docência, além de um programa de estímulos em função dos resultados de tais avaliações.

O tamanho da implementação não é modesto. Existem diversas áreas de oportunidade, como muitos textos e análises

educativas já enfatizaram, e convém atendê-las com rigor e profissionalismo. Quanto aos desafios relacionados à governança, vale a pena adiantar alguns dos elementos identificados.

A partir da elaboração da política:

- Os marcos normativos devem ser um reflexo da coordenação institucional em nível federal. Porém, também têm que permitir o atendimento à diversidade no SEN, de forma que as regulamentações considerem as características de acordo com o nível educativo, modalidade do serviço e função educativa, entre outros.
- O SPD é somente um elemento da Reforma Educativa e é fundamental manter uma visão sistêmica, o que torna necessário alinhar e coordenar suas ações com as políticas e programas de infraestrutura e equipamentos, planos e programas de estudo, livros didáticos e materiais educativos.
- É imperioso revisar o consenso pedagógico ao redor da formação docente para que seja congruente com os desafios educativos do país e do novo modelo educativo: por um lado, a partir da formação inicial, com a transformação das escolas normais; pelo outro, a partir da formação permanente, através de intervenções focalizadas por origem profissional, nível e modalidade educativa, especialidade, grupo de desempenho e entidade federativa.
- Nesse sentido, a revisão do marco normativo e operativo do Serviço de Assistência Técnica à Escola (*Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, SATE*) é indispensável para fortalecer o exercício docente.
- Deve-se analisar, esclarecer e, se for o caso, redefinir as atribuições das instâncias envolvidas no SPD, explicitando as correspondentes às autoridades educativas locais.
- É preciso conciliar e fortalecer a instrumentação da avaliação docente com todas as entidades federativas, a partir da revisão do marco normativo que contempla as ações relacionadas a vagas, prioridades, tipos de cargo etc., assim como a operação nos diferentes tipos de datas, processos e etapas.
- O supracitado inclui também revisar o grau de descentralização de nosso sistema educativo e sua capacidade para funcionar em rede.

A partir da operação e comunicação da política:

- É fundamental considerar estratégias afim de apoiar o desenvolvimento de capacidades institucionais, administrativas e técnicas para a gestão e operação do SPD nas entidades.
- O fim último do SPD é revelar a qualidade da educação. Nesse sentido, é preciso analisar os instrumentos e revisar os resultados com a finalidade de assegurar que os mecanismos propostos efetivamente selecionem os melhores docentes.
- É necessário atender as necessidades dos centros escolares para utilizar os resultados das avaliações e estabelecer mecanismos de participação e interpelação.
- Por último — e, sem dúvida, muito relevante — devolver o prestígio à profissão docente é uma dívida pendente.

Necessitamos comunicar melhor os propósitos, decisões e resultados da avaliação aos professores. É imprescindível modificar e informar os ajustes daqueles elementos que levaram à ideia de ações punitivas em detrimento de sua profissão.

O que se pode fazer no futuro para o SPD?

Uma ação pública do tamanho da proposta do SPD é uma tarefa desafiadora para o SEN. Atrair e manter os melhores candidatos à profissão docente é um desafio enorme, mas isso não isenta, de forma alguma, a inação diante das áreas de oportunidade identificadas, nem justifica desacreditar as lições aprendidas ao longo deste processo.

Para além dos recursos financeiros investidos, do tempo para a coordenação logística e operativa e da participação de um grande número de envolvidos, busca-se alcançar aprendizdos na implementação de reformas docentes, ter evidência e analisar aquilo que vale a pena melhorar e que não queremos repetir.

Em outras palavras: há aprendizdos valiosos no caminho para alcançar uma política mais justa para a carreira docente. É preciso fazer o pertinente para contribuir, cada um de sua trincheira — pesquisa, serviço público, organizações da sociedade civil, comunidade escolar —, com rigor e compromisso profissional, o necessário para fazer ajustes que permitam melhorar as reformas docentes.

Do meu ponto de vista, um dos desafios centrais da governança está na coordenação entre os diversos agentes, instituições e níveis de governo para alcançar a idoneidade de docentes e gestores. Trata-se de um assunto complexo que requer acordos e consensos sobre as políticas a serem implementadas e os caminhos a seguir para que seja bem-sucedido.

Por último, é necessário um contexto institucional estável e com regras claras para todos. É fundamental para esta e para qualquer outra mudança educativa de longo prazo. Durante o mencionado processo de reforma, muitos docentes perguntavam: “O que não deu certo nas reformas educativas anteriores? O que eu devo mudar na minha prática com esta nova proposta?”. Vale a pena ter tais perguntas em mente antes de decidir começar do zero, porque sem dúvida elas serão feitas novamente a cada mudança de administração.

Eixo 5. Avaliação e melhora educativa

PEDRO FLORES CRESPO
Universidade Atônoma de Querétaro
pedro.florescrespo@uaq.mx

Por uma governança baseada na deliberação pública

CONTEXTO

Faltaram, às estratégias de política derivadas da Reforma Educativa de 2013, debate parlamentar, discussão entre

pares e deliberação pública. Com o intuito de levar o México a melhores níveis de crescimento, esqueceu-se que o argumento, a persuasão e o diálogo têm uma relação profunda com a formulação das políticas públicas (Majone, 1997) e a construção da confiança. Em contrapartida, a administração que saiu quis governar preponderantemente com novas leis, grandes reformas, disposição seletiva da justiça, um centralismo marcado e um grandioso gasto em imagem.

Os saldos de tal modelo de governo estão em questão graças aos tempos que a democracia mexicana nos proporciona. De fato, agora se fala da necessidade de construir *uma governança eficaz* que, de acordo com o Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, INEE), deve “procurar fazer com que, no sistema educativo, todas as autoridades contem com as competências necessárias a fim de que a gestão da educação estimule a corresponsabilidade e a participação de todos os atores educativos” (Backhoff *et al.*, 2018: 26). Sob esta noção de governança, o Instituto também sugere: “preservar o devido papel sindical para a defesa dos legítimos direitos dos trabalhadores, sem tomar parte nas funções que são responsabilidade da autoridade e sem subordinar o interesse da educação ao benefício sindical, pessoal ou de grupo” (Backhoff *et al.*, 2018: 26).

É notável que um órgão autônomo, técnico e político como o INEE proponha que um objetivo de *política pública* seja a construção de outro tipo de governança: uma *eficaz*, bem resolvida. Desta noção vale a pena extrair ao menos três elementos. Primeiro, o avanço da profissionalização da burocracia federal e estadual — não só a dos docentes — para que alcancem as *competências necessárias* a fim de realizar processos de gestão eficiente.

Segundo, fala-se de *corresponsabilidade* de todos os atores políticos e sociais sobre o acontecer educativo do país: pesquisadores, acadêmicos, jornalistas, pessoal das secretarias de educação estaduais e municipais, legisladores, representantes da sociedade civil e dos meios de comunicação, assim como juízes, empresários, intelectuais e chefes de família; todos são responsáveis pelo que acontece com a aprendizagem das crianças, jovens e adultos do México.

Terceiro, a necessidade de ter um referente normativo quando se fala de governança; este parece ser o interesse público de que toda a sociedade tenha as mesmas oportunidades de aprender, ampliar suas capacidades e alcançar seu desenvolvimento integral. Isso deve ser conquistado, segundo o INEE, acima do benefício em si. Mas como vamos persuadir um sindicato acerca da supremacia do *interesse público* sobre seu próprio lucro? Certamente, uma boa dose de argumentação e um debate público e aberto serão necessários para isso.

Dada a evidente pluralidade de atores políticos no setor educativo em escala nacional e global, e a constante luta ideológica entre eles, originada por suas visões tão variadas da realidade, sugere-se considerar seriamente a inclusão do diálogo e da deliberação pública dentro dos novos esquemas de governança educativa. Esta proposta se baseia em três pontos: um de corte teórico, outro de tipo institucional e o terceiro de natureza prática.

BASE TEÓRICA

Os analistas das políticas coincidem em apontar que os cursos de ação para tentar resolver os problemas sociais não só estão constituídos por cálculos frios e racionais (Majone, 1997; Aguilar, 2006), como também há dimensões mais complexas a serem consideradas na formulação e execução das políticas públicas. Por exemplo, existem histórias, costumes e tradições dentro de um *mundo de vida* real que podem ser discutidas e renegociadas por meio da *racionalidade comunicativa*. De acordo com Jürgen Habermas (1987), tal conceito faz referência à institucionalização de mecanismos para expressar e defender críticas com liberdade a partir dos distintos mundos sociais, e não somente da alta esfera do poder. Inclusive, este filósofo afirma que as ações possam ser racionais se se justificam sobre todas as bases do debate aberto, onde os atores participam em igualdade de condições (Baert, 1998).

BASE INSTITUCIONAL

A fim de construir uma governança educativa baseada na deliberação pública, é preciso criar uma estrutura institucional que possibilite — e não somente limite — a ampliação de liberdades para participar em *igualdade de condições*.

Esta é a dívida pendente dos governos democráticos no México (2000-2018). Todos tivemos direito a expressar nossa voz, porém alguns atores políticos e sociais possuem maiores capacidades de fazê-lo, ou seja, dentro do atual sistema democrático existe uma *assimetria de poder* para se expressar, protestar, se informar ou se inconformar. Por que, se no México o atraso educativo supera a marca de trinta milhões de pessoas, raramente se escuta a voz daqueles que não sabem ler nem escrever nas redes sociodigitais, discursos oficiais, relatórios de organizações da sociedade civil e *think tanks*? “Porque os analfabetos não queimam ônibus nem bloqueiam vias arteriais”, respondeu um reconhecido pesquisador diante dessa pergunta. Em resumo, é necessária uma governança baseada na deliberação pública: a criação de uma estrutura de oportunidades para ampliar nossas competências deliberativas e democráticas.

BASE PRÁTICA

O primeiro passo para estabelecer uma governança baseada na deliberação no setor educativo do México consiste em reconhecer que a sociedade não foi *estimulada* de maneira eficaz a participar e, a partir dos recursos gerados pela política de avaliação, cujo responsável é o INEE. No número três da revista *Reformas y Políticas Educativas*, busca-se responder a pergunta sobre como mudou a maneira como os governos democraticamente eleitos e a sociedade se relacionam e se organizam a partir da avaliação; ou seja, qual é a relação entre avaliação e governança. Um dos artigos aí publicados, a cargo de Felipe Hevia (2018), discute a importância de incluir a cidadania nas avaliações dos aprendizados. Para isso, seleciona cinco provas sobre êxito escolar — Programa para a Avaliação

Internacional de Estudantes (PISA, por suas siglas em inglês), Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (*Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, TERCE), Plano Nacional para a Avaliação das Aprendizagens (*Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes*, PLANEA), Prova de Uso y Compreensão do Idioma Inglês para Egressados do Ensino Fundamental (*Examen del Uso y Comprensión del Idioma Inglés para Egresados de Secundaria*, EUCIS) e Medição Independente de Aprendizagens (*Medición Independiente de Aprendizajes*, MIA) — e as compara para avaliar seus níveis de consulta, participação e incidência. Sua conclusão é de que, a pesar do surgimento de novas formas de governo dos sistemas educativos, a avaliação dos aprendizados e a participação cidadã parecem estar dissociadas. A observação de Hevia começa a levantar dúvidas sobre a concreção do princípio *avaliar para melhorar*.

Se a governança é um “processo mediante o qual os atores de uma sociedade decidem seus objetivos de convivência [...] e as formas de coordenar-se para realizá-los...” (Aguilar, 2006: 90), uma boa dose de deliberação pública e diálogo aberto será necessária para dirimir conflitos, reconfigurar modelos de política dominantes e, talvez, poder construir políticas mais efetivas em benefício de todas as crianças, jovens e adultos de nosso país. €

Referências

- AGUILAR, Luis, F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.
- ARCIA, Gustavo, Kevin MacDonald, Harry Anthon Patrinos e Emilio Porta (2011). *School Autonomy and Accountability* [em linha]. Disponível em <<http://bit.ly/2P8zm6I>>.
- BACKHOFF, Eduardo, Teresa Bracho, Gilberto Guevara, Sylvia Schmelkes e Margarita Zorrilla (2018). *Educación para la democracia y el desarrollo de México*. Cidade do México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- BAERT, Patrick (1998). *Social Theory in the Twentieth Century*. Cambridge: Polity.
- HABERMAS, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- HEVIA, Felipe (2018) “¿Información, consulta o participación activa?: construcción de una tipología de participación ciudadana en evaluaciones educativas”. *Revista de Reformas y Políticas Educativas* 3 (maio-julho).
- MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2009). *Superar la desigualdad. Por qué es importante la gobernanza*. Paris: UNESCO.
- REIMERS, Fernando e Sergio Cárdenas (2007). “Who Benefits from School-Based Management in Mexico?”. *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education* 37 (1): 37-56.