

Reformas educativas en Latinoamérica: realidades y perspectivas

Comparativo regional

Claudia Uribe
Regina Cortina
Robert Arnové
Christian Bracho
Thomas Luschei
Fernanda Pineda
Ernesto Treviño

Balances históricos

Francisco Miranda
Antonio Ávila Díaz
Aurora Loyo

Nuevos paradigmas

Patricia Vázquez del Mercado
Ricardo Cuenca
Cecilia Espinosa

Experiencia española

Álvaro Marchesi
Eva María Pérez

Com textos traduzidos
para o português





AR-
TIGOS
EM
PORTU-
GUÊS

O que resta hoje da grande onda de reformas educativas dos anos noventa na América Latina?

Neste artigo, **Aurora Loyo**, especialista em política educacional, atores sociais e entidades de ensino da América Latina, contrasta, a partir de uma perspectiva comparativa, as propostas que prevaleceram nas reformas educativas no México, Brasil e Argentina na década de noventa.

AURORA LOYO

Instituto de Pesquisas Sociais, UNAM
aurloyo@yahoo.com

Desde os tempos do barão de Humboldt, as mentes inquietas buscam conhecer sistemas educativos de países distintos ao seu. Esta saudável curiosidade, acompanhada de reflexão, deu lugar ao que hoje conhecemos como *educação comparada*. Não basta viajar ao país vizinho, observar, fazer perguntas, anotar em um diário; é inevitável interrogar-se sobre as semelhanças e diferenças. Descobrimos assim que a comparação como enfoque nos permite aprofundar em uma compreensão de nosso próprio sistema educativo. O que em nosso país parece inovador, em outro pode ter sido posto em prática com anterioridade e mostrado suas fraquezas. O que julgamos idiossincrático, um diferencial de nossas escolas, talvez não seja. Em suma, ignorar outras experiências é quase tão perigoso como imitá-las irreflexivamente. Em contrapartida, contrastá-las e compará-las sistematicamente sempre resulta enriquecedor.

Para o México, o espaço natural de referência é a América Latina. Situando-nos de início nesta tradição, consideramos útil voltar o olhar às reformas educativas da década de 1990. Centraremos nossa atenção no que ocorreu no México para contrastar com processos muito diferentes: o argentino e o brasileiro. Interessa-nos responder a seguinte pergunta: até que ponto os grandes temas das reformas dos anos noventa desapareceram ou continuam presentes?

As reformas dos noventa: um olhar em retrospectiva

Nos anos noventa foi instaurado na América Latina um discurso educativo que permeou, em um grau nunca antes visto, as agendas dos governos nacionais, os congressos acadêmicos sobre educação, os meios de comunicação e até as conversas entre cidadãos. Foi um discurso totalizador, pois, mesmo com diferenças de nuance e ênfase, conteve um núcleo duro



cujo emissor mais poderoso — não o único — foi o Banco Mundial. Isso foi possível no âmbito da crise derivada da dívida pública e do descrédito do modelo de Estado benfeitor. A *reforma do Estado* foi considerada uma saída viável e iniciaram-se vários processos interconectados no âmbito educativo.

Por um lado, foram produzidos diagnósticos que davam ênfase aos distintos déficits dos sistemas educativos nacionais. Houve, sem dúvida, diferenças em cada caso nacional, mas interessa mencionar aqui as orientações gerais que foram colocadas como vias de melhoria. A mais importante foi a descentralização, seguida da recomendação de incentivar a participação social, buscando a inclusão de novos atores além dos sindicatos docentes. Outras diretrizes propuseram a realização de modificações na estrutura e na duração dos ciclos do sistema educativo (SE) e a preferência pela educação básica em detrimento dos ciclos superiores. Junto com o conceito de *qualidade educativa*, foi destacada reiteradamente a importância da profissionalização docente e da conveniência de contar com um conjunto de regras coerentes para seu ingresso e promoção no sistema educativo, assim como para implementar procedimentos de avaliação e incentivos. A gestão escolar foi outro dos temas principais e insistiu-se na enorme necessidade de contar com mais e melhores dados sobre todos os elementos e processos que intervêm no SE.

A equidade não esteve ausente deste discurso. Por exemplo, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) produziu um documento que incluía os temas de qualidade e equidade. Dado que a política social não pode se separar da educativa, durante essa década foram iniciados programas enfocados nas populações mais vulneráveis. Embora a equação qualidade-equidade tenha se resolvido de formas distintas, tanto no discurso dos organismos internacionais e regionais quanto nas agendas governamentais, a ênfase foi posta na qualidade.

Três casos nacionais

Na Argentina, a reforma educativa adquiriu plena condição jurídica mediante a Lei Federal de Educação de abril de 1993, que estabeleceu mudanças na estrutura, na organização e no financiamento do sistema educativo, sem por isso renunciar a abordagem dos aspectos educativo e pedagógico. Tendo-se estabelecido em condições de escassez orçamentária, a intenção de redistribuir o financiamento educativo foi primordial. O novo Pacto Federal estabeleceu maiores responsabilidades para as cidades argentinas de menor porte com custos públicos e sociais sérios para as regiões mais pobres.

No caso do Brasil, a redistribuição tomou um caminho diferente: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) teve como objetivo a municipalização. Como resultado, a quantia total do fundo de participação para os municípios foi similar à estabelecida para os estados. O cálculo para uns e outros considerava o número de alunos atendidos segundo o censo escolar emitido no ano anterior pelo Ministério da Educação. O objetivo marcado nos documentos foi fazer com que os

recursos fossem divididos de modo que fosse possível avançar na universalização da educação básica.

No México, o ímpeto reformador dos anos noventa conseguiu instalar duas tendências que marcariam as políticas educativas das décadas posteriores. No âmbito social optou-se pela focalização em beneficiar os setores mais pobres. Os grandes programas da década, Solidariedade [*Solidaridad*] e Progreso [*Progres*], incluíram um componente educativo. O Programa Nacional de Solidariedade (*Programa Nacional de Solidaridad*, PRONASOL), criado em dezembro de 1988, deu prioridade aos primeiros anos da educação básica e, em 1990, deu início ao programa Escola Digna [*Escuela Digna*]. Para combater a evasão, foi elaborado o Crianças em Solidariedade [*Niños en Solidaridad*], cujo objetivo, focalizado em estratos específicos, foi combater a miséria das famílias com a intenção de que os menores pudessem se manter na escola. O programa Progreso introduziu algumas modificações, porém sobre a mesma linha. Embora a Argentina tenha implementado um programa compensatório — o Plano Social Educativo, vigente entre 1993 e 1999 —, o México se situou na vanguarda no concernente a programas focalizados de política social.

Em outros aspectos, a reforma mexicana foi menos ambiciosa. Não houve aqui equipes de especialistas comparáveis aos que intervieram na educação argentina. (Tedesco y Tenti, 2001). Tampouco foram abertos espaços para a inovação educativa em escala local, como os abertos no Brasil. O que houve no México foi, fundamentalmente, uma descentralização limitada no nível estadual que, embora tenha transferido o controle das escolas de educação básica e normal aos governos das unidades federativas, manteve centralizados todos os aspectos normativos, em especial o curricular. Não obstante, em relação ao financiamento, no México os estados não sofreram as dificuldades nem os choques que afetaram os estados argentinos durante essa década.

Nossa avaliação seria incompleta se não incluíssemos uma questão crucial para o sucesso de qualquer reforma: a capacidade dos reformadores de conseguir consensos e diminuir o conflito. Nisso, de uma forma ou de outra, a reforma mexicana foi considerada a mais bem-sucedida dos três casos. A fim de compreendê-lo, devemos nos referir brevemente a um ator interno muito importante: os sindicatos de professores.

Conflito e acordo

Dentro da lógica das reformas à que nos referimos, a redistribuição dos recursos não se limitava a promover medidas descentralizadoras. Dos documentos do Banco Mundial, replicados por muitos outros emissores, emanou um diagnóstico unânime: a proporção do gasto educativo dedicada aos salários e benefícios dos professores era excessiva e fazia com que sobrasse muito pouco para melhorar a infraestrutura e para introduzir inovações ligadas à melhoria da educação. A escassez de recursos e a aceitação tácita desta recomendação tiveram como resultado, na Argentina e no Brasil, uma deterioração acelerada do salário real do magistério. Na Argentina, o salário docente real diminuiu pela metade ao longo da década.

No Brasil, os dados não são tão contundentes, dadas as grandes diferenças que existem entre os estados. Novamente, o México seguiu um padrão distinto, já que uma forte diminuição do salário real dos professores já havia ocorrido na década anterior e, nos noventa, houve na verdade um processo de recuperação, embora tenha alcançado apenas a restituição do que havia sido perdido.

Diante deste panorama, não é estranho que as demandas de aumento salarial tenham sido as mais frequentes e tenham levado a importantes mobilizações. Deve-se acrescentar que, nos dois países do Cone Sul, os líderes sindicais sentiram uma drástica limitação do âmbito de sua influência. Muitas medidas começaram a ser tomadas sem sua participação, o que se combinou com uma abertura para a participação de outros atores nem sempre bem vistos pelos sindicatos: organizações da sociedade civil, empresários e associações de pais.

A pesquisa sobre as respostas às reformas por parte dos sindicatos nesses três países nos indicou a relevância explicativa do vínculo existente entre tais organizações e o Estado.

Vamos nos limitar aqui a apontar certos dados sobre as organizações docentes mais importantes dos três países: o Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação (*Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, SNTE) do México é uma organização mais antiga do que suas similares sul-americanas, pois foi fundada em 1943, enquanto a Confederação de Trabalhadores da Educação da República Argentina (*Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina*, CTERA) nasceu em 1973, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) brasileira, em 1987.

Suas histórias são muito diferentes. Como se sabe, o SNTE é um sindicato de tradição corporativa, enquanto nas confederações do Cone Sul o sindicalismo docente convive com tradições associativistas e liberais e, sobretudo, acusa a marca de experiências provenientes das lutas de grupos magisteriais organizados contra as ditaduras. Estas diferenças explicam em grande medida que, enquanto no México foi assinado em 1992 o Acordo Nacional de Modernização da Educação Básica e Normal (*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal*, ANMEB) — um pacto político de cúpula entre o sindicato e as autoridades governamentais —, nos casos da Argentina e do Brasil, os processos de reforma vieram acompanhados por uma acentuada postura conflitiva das organizações docentes nacionais e subnacionais.

O anterior, obviamente, não é mais do que uma caracterização geral que deve ser matizada. Por exemplo, nem na Argentina nem no Brasil os momentos de concordância estiveram totalmente ausentes. Na Argentina, a CTERA registra como um triunfo o Fundo de Incentivo Docente [*Fondo de Incentivo Docente*], assim como a capacidade de veto que exerceu sobre o projeto de profissionalização docente. Essas vitórias parciais, seguidas de acordos, foram o fruto de novas estratégias de ação sindical, como a instalação da Tenda Branca diante do Congresso da Nação em abril de 1997. No Brasil, em 1994 a CNTE conseguiu negociar o Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação e,

mais tarde, na Câmara de Deputados, o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promovido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Convém mencionar também que, no México, embora o tom dominante tenha sido o do acordo, os núcleos docentes agrupados na Coordenadora Nacional de Trabalhadores da Educação (*Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación*, CNTE) realizaram mobilizações de protesto muito importantes na década de 1990. Não se comparam às que esses mesmos grupos protagonizaram durante os anos oitenta, mas conservaram um componente político radical e de oposição, tanto às reformas quanto à direção nacional do SNTE (Loyo, 2018).

Tendências do novo século

A grande questão *reforma educativa* perdeu auge no novo século. Mesmo quando no México foi instaurada novamente a partir de 2012 como um *leitmotiv*, em geral, na América Latina se fala mais em termos de políticas educativas do que reformas. Mas quais são essas políticas educativas? Existe, ao menos parcialmente, um consenso em torno de algumas delas ou estamos diante de um menu amplo porém disperso? As agendas governamentais nos indicam que, apesar da aparente fragmentação, persistem — como na década dos noventa — algumas orientações gerais que devemos identificar.

Em primeiro lugar, permanece a ampliação dos direitos, expressa sobretudo na extensão da obrigatoriedade escolar, tanto para baixo (educação infantil) quanto para cima (ensino fundamental II ou ensino médio). Outra característica dominante é o que Rivas e Sánchez (2016) denominam *governabilidade centralizada*.

A seguir, abordaremos em uma enxuta síntese algumas das políticas mais recorrentes e proporcionaremos exemplos.

No Brasil foi implementado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que proporciona dados sobre cada escola de educação básica, município e estado. Junto com esse interesse constante em melhorar os sistemas de informação, foram criados ou fortalecidos organismos encarregados da avaliação: no México, o Instituto Nacional para Avaliação da Educação (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, INEE); no Brasil, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, criado em 1937, porém com funções renovadas, entre elas o censo educacional, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil; a Argentina não aderiu a essa onda avaliadora na mesma medida.

Em toda a América Latina, os exames para alunos, professores e diretores se proliferaram como nunca antes; no nível pedagógico, deu-se uma grande importância aos livros didáticos, mas também ao acesso a todo tipo de materiais digitais. Houve programas compensatórios muito variados, centrados nos estratos da população e escolas menos favorecidos. Porém o aspecto mais novo e controverso foi a avaliação docente, a introdução dos chamados *planos de melhoria* e a importância concedida aos diretores e supervisores. No concernente à avaliação vista como um instrumento central de política educativa, assim como a

introdução de tecnologias da informação e comunicação (TIC) e ao fortalecimento da gestão, o Banco Interamericano de Desenvolvimento financiou vários projetos (Oreja e Vior, 2016).

As políticas educativas e a política

Os casos que escolhemos, Argentina, Brasil e México, servem para ilustrar o grau de interdependência que existe entre as políticas educativas e a política. No México, a continuidade nas orientações gerais das reformas educativas instrumentadas nos noventa, com as inovações que acabamos de mencionar, foi maior do que nos dois países do Cone Sul.

A alternância política que se deu no México no ano 2000, como produto de um processo eleitoral no qual o candidato do Partido Revolucionário Institucional (*Partido Revolucionario Institucional*, PRI) perdeu para o candidato do Partido Ação Nacional (*Partido Acción Nacional*, PAN) de centro-direita, Vicente Fox Quesada, não gerou mudança nas tendências existentes em matéria de política educativa. Em 2012, novamente, o candidato do PAN ganhou a eleição presidencial, e nesses doze anos do novo século as grandes questões dos anos noventa continuaram presentes na agenda governamental, alimentadas com as novidades às quais fizemos referência.

A mudança mais importante ocorreu em 2012-2013, com o retorno do PRI ao Poder Executivo Federal. A prisão da dirigente nacional do SNTE, Elba Esther Gordillo, gerou uma crise nas relações entre o sindicato e o governo. As reformas legislativas que foram introduzidas nesse então buscaram recuperar a reitoria do Estado, que — afirmou-se — tinha sido perdida pela excessiva ingerência do sindicato na educação. De qualquer maneira, o interessante foi que esta modificação na correlação de forças do sistema educativo reduziu consideravelmente a influência do fator sindical e viu-se acompanhada por um reforço da importância concedida à avaliação e em especial à avaliação dos docentes.

No Brasil e na Argentina, a política seguiu por caminhos distintos. Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina introduziram, a partir de 2003, políticas voltadas para a diminuição das lacunas econômicas e sociais. Não obstante, certos elementos centrais das políticas educativas anteriores se mantiveram praticamente inalterados e geraram tensões políticas entre os atores sociais do sistema educativo. Assim, pudemos constatar, por exemplo, que o governo Lula promoveu políticas dirigidas a incorporar no espaço escolar setores historicamente marginalizados, mas manteve os conceitos de eficácia e mérito acadêmico, assim como o sistema de avaliações iniciado durante o governo de Henrique Cardoso (Andrade e Felfeber, 2016).

A lição que se pode extrair deste relato sobre as reformas educativas consiste em que as propostas dos anos noventa são muito mais perduráveis do que os vaivéns políticos possam ter dado a entender. O reformismo se mantém sobre a base de um descontentamento social generalizado em relação aos resultados educativos. Mas sua persistência e as tensões que gera, em virtude das contradições que suscita

entre políticas provenientes de ideologias de signo político distinto, se explicam porque os temas e as recomendações de tais reformas estiveram ancorados em mudanças econômicas, tecnológicas e culturais que operam no nível global. Os organismos internacionais continuam influenciando na política educativa, embora sua vocação prescritiva tenha sido atenuada e as agendas governamentais demonstrem plasticidade, abrindo espaço para combinações bastante heterodoxas. Como vimos, as políticas educativas têm âmbitos múltiplos e diferenciados, de forma que não necessariamente existe uma coerência pré-estabelecida entre elas. No entanto, com as mudanças políticas recentes ocorridas nos três países, observaremos desenvolvimentos inéditos que seguramente abrirão novas rotas de interpretação sobre este assunto. €

Referências

- ANDRADE Oliveira, Dalila e Myriam Felfeber (2016). “El derecho a la educación en América Latina: un análisis de las políticas educativas en la historia reciente de Brasil y Argentina.” *Educació i Història: Revista d’Història de l’Educació* 27: 107-133.
- LOYO, Aurora (2018). “Las organizaciones docentes y las reformas educativas en América Latina.” Exposição apresentada na *Conferencia Anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional 2018. Re-Mapeando la Educación Global: Diálogo Sur-Norte*, realizada na Cidade do México de 25 a 29 de março.
- OREJA Cerruti, María Betania e Susana E. Vior (2016). “La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015).” *Journal of Supranational Policies of Education* 4: 18-37.
- RIVAS, Axel e Belén Sánchez (2016). “Políticas y resultados educativos en América Latina; un mapa comparado de siete países (2000-2015)” [em linha]. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa (RELIEVE)* 22 (1). Disponível em <<http://bit.ly/2xz8vKc>>.
- TEDESCO, Juan Carlos e Emilio Tenti Fanfani (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



O retorno do político: educação e democracia na América Latina

Através da análise de resultados do Projeto de Opinião Pública da América Latina e do Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadã, **Ricardo Cuenca**, doutor em Educação pela Universidade Autônoma de Madri, aborda o problema da qualidade da democracia na América Latina e sua relação com a educação.

RICARDO CUENCA

Pesquisador do Instituto de Estudos Peruanos
rcuenca@iep.org.pe

Este artigo nasce da constatação de que as democracias latino-americanas mostraram problemas de qualidade em seu desempenho para além das transições eleitorais. Neste contexto, surge uma pergunta: qual é a responsabilidade da educação nessa questão?

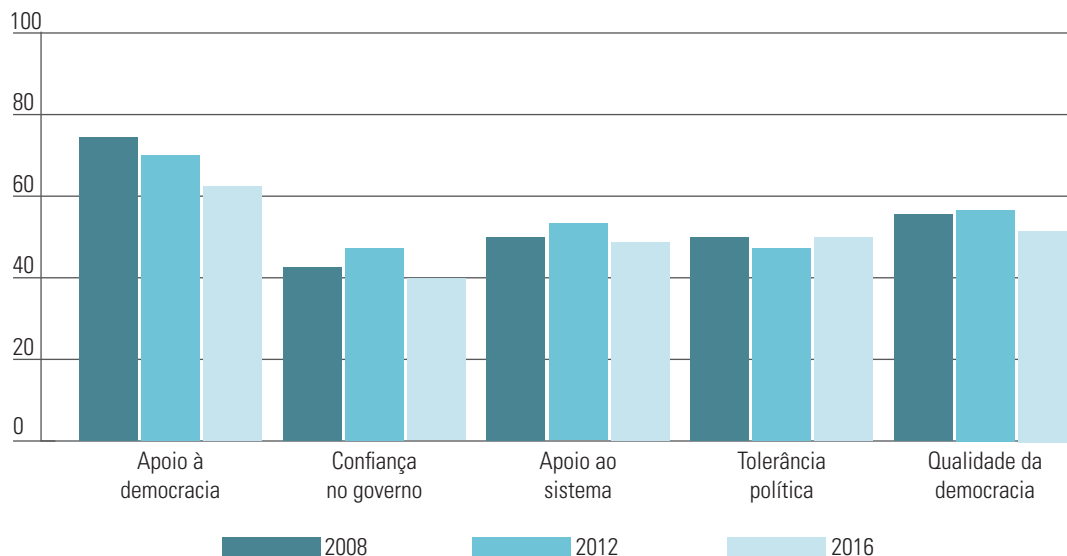
A noção de qualidade da democracia aparece no fim do século xx e princípio do XXI como resposta a uma primeira evidência de dificuldades no desempenho dos regimes democráticos na região. Não sem controvérsia, o conceito nasce como um campo de disputa entre modelos de democracia que buscam ser hegemônicos. Por um lado, estão os modelos institucionais que sustentam que a qualidade da democracia pressupõe legitimidade, capacidade dos procedimentos e bom desempenho das instituições políticas; por outro, os enfoques críticos que propõem que a democracia está associada à prioridade dos mecanismos e espaços de participação na vida política, assim como à qualidade das interações sociais.

À margem das discrepâncias, ambas as posturas compreendem a qualidade da democracia determinada pelos níveis de estabilidade da estrutura institucional, o grau de exercício livre e igualitário dos cidadãos e o funcionamento legítimo das instituições e dos mecanismos democráticos (Morlino, 2005).

Como é a qualidade da democracia na América Latina?

A informação obtida do Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP, por suas siglas em inglês) dos anos 2016 e 2017 mostra um panorama pouco otimista sobre a qualidade das democracias latino-americanas. A partir da construção de um índice formado por quatro dimensões — apoio à democracia, confiança no governo, apoio ao sistema político e tolerância política —, observa-se uma opinião medianamente favorável à democracia (gráfico 1).



Gráfico 1. Índice de qualidade da democracia*

Fonte: elaboração própria com base no LAPOP (2017).

*Índice de 0 a 100, onde 100 é o máximo positivo.

A primeira categoria, *apoio à democracia*, está definida como a preferência por este sistema sobre outras formas de governo, apesar de seus problemas. O gráfico 1 mostra como, de maneira geral, o apoio à democracia diminuiu em um lapso de oito anos nos países da região.

A segunda, *confiança no governo*, é formada pela confiança da população nas instituições políticas — congressos ou parlamentos, presidências da república, partidos políticos e processos eleitorais — e representa os índices mais baixos da consulta.

O *apoio ao sistema político* está definido sobre a base das opiniões relativas ao respeito e à confiança nas instituições públicas para executar a tarefa fundamental de proteger os direitos dos cidadãos, assim como pelo grau de apoio ao sistema político do país.

Finalmente, a *tolerância política* compreende o respeito por formas distintas de ação e opinião por parte dos cidadãos, a partir da participação de quem está contra dos sistemas de governo. A informação mostra que esta dimensão não sofreu maiores variações no tempo. As médias regionais entre 2008 e 2016 se mantêm.

Em geral, a grande maioria dos países mostra opiniões favoráveis em relação ao reconhecimento de formas distintas de ação política dos cidadãos, assim como de diferentes maneiras de participar na vida política. Por isso, a média dos quatro itens que compõem nosso índice de qualidade da democracia tem como base os enfoques procedimentais e institucionais que a literatura no assunto tem registrados. Os resultados mostram que, para a cidadania latino-americana, a qualidade da democracia diminuiu de 2008 a 2016. Fundamentalmente,

este recuo se explica pela queda no apoio à democracia — ou seja, os cidadãos começam a duvidar se esta é melhor que qualquer outra forma de governo — e pelo aumento na desconfiança em relação aos governos, que implica desconfiança em parlamentos, partidos políticos, presidências e eleições.

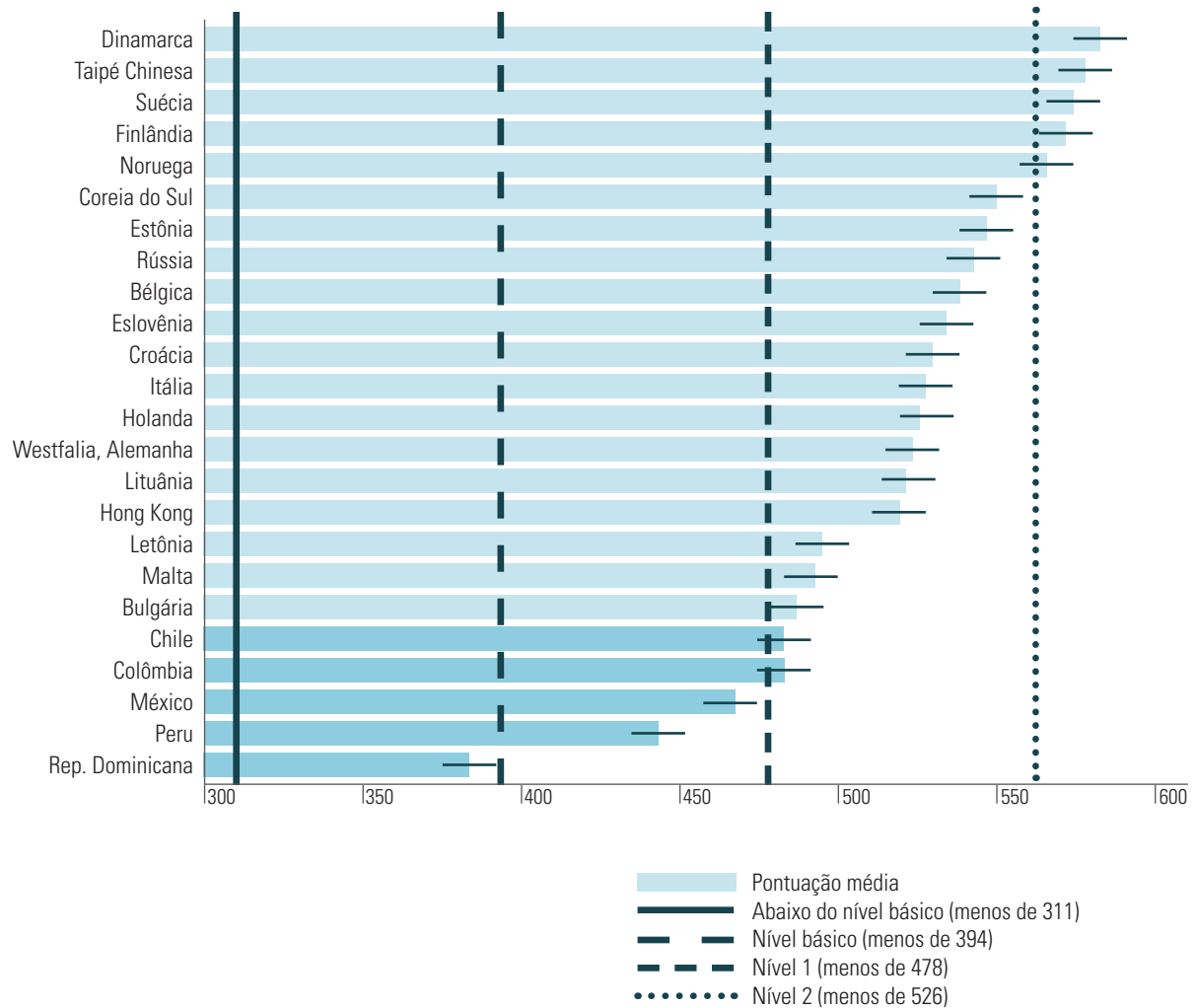
Que noção de democracia está por trás da formação cidadã?

Os estudos comparados mais recentes sobre educação e democracia se enfocam em como os currículos escolares tratam o tema da formação cidadã (Cox, 2010; Cox *et al.*, 2014; Magdenzo e Arias, 2015; OREALC-UNESCO, 2017). Desta maneira, complementam o campo do conhecimento que esteve concentrado em temas gerais vinculados à administração do sistema — descentralização e autonomia — e à gestão escolar — formas e mecanismos de participação. Ultimamente, as aprendizagens em cidadania (provas padronizadas) e as interações em sala de aula começam a fazer parte das agendas de pesquisa.

Os estudos concordam que os sistemas educativos da região incorporaram uma nova e mais completa normatividade nos currículos escolares. É cada vez mais provável encontrar assuntos de formação cidadã nos planos de estudo.

As aprendizagens de educação cívica associadas à institucionalidade política — ou seja, aos princípios e valores cívicos, base de avaliação da vida democrática —, ao exercício formal da cidadania e a participação democrática — papéis e relações das pessoas com a ordem política — e ao conhecimento das instituições próprias do sistema democrático são o que mais comumente se encontra nos currículos escolares.

Gráfico 2. Pontuação média do total de países



Fonte: elaboração própria com base em IEA (2017).

Não obstante, os aspectos da formação cidadã vinculados à identidade, à pluralidade e à diversidade — bases culturais e simbólicas nas relações sociais —, à convivência e à paz — diálogo e resolução pacífica de conflitos — e à economia, à proteção do meio ambiente e à globalização têm uma baixa prioridade nos currículos e, inclusive, estão ausentes em alguns países da região.

Da mesma maneira, os planos de estudo apresentam, em relação aos conteúdos de formação cidadã, uma distribuição inadequada, tanto nas áreas curriculares como nos anos de estudo; além disso, fazem uma gestão essencialmente teórica dos conteúdos.

Este enfoque tradicional da educação para a democracia tem limitações diante dos desafios que a construção de cidadanias mais complexas implica no contexto atual. Por exemplo, a educação cidadã tradicional, baseada na aprendizagem de aspectos da institucionalidade política, nas normas

do estado e nos deveres e direitos, se distancia de uma visão ideal caracterizada pela ênfase em um foco duplo: institucionalidade política e assuntos relacionais nas sociedades, especialmente os associados à diversidade identitária, à participação política ativa e ao vínculo com o meio ambiente, entre outros. Na mesma linha, os enfoques tradicionais não facilitam o desenvolvimento de competências que incluem metodologias participativas. Na verdade, os temas institucionais, por exemplo, são mais conhecimentos do que competências.

Que tipo de sujeito político está sendo formado pelos sistemas educativos?

Nos últimos anos, vários países da região realizaram avaliações padronizadas sobre formação cidadã e educação cívica. De maneira geral, os níveis de desempenho dos estudantes latino-americanos estão abaixo da média internacional, apesar das melhoras observadas nos últimos anos (gráfico 2).

Cerca da metade dos estudantes só se familiariza com o conteúdo concreto e explícito e com exemplos de características básicas da democracia. O perfil geral é de um estudante mais bem preparado no aspecto *normativo* da democracia do que no aspecto *crítico* da cidadania (gráfico 3).

Ao explorar as opiniões sobre vários assuntos vinculados à vida democrática, encontramos informações valiosas. Por exemplo, conforme é mostrado no gráfico 4, ao perguntar a estudantes de quinze anos ou mais — pertencentes ao Chile, Colômbia, República Dominicana, México e Peru — se uma ditadura se justifica quando gera crescimento econômico, a porcentagem daqueles que concordam se eleva a 70% e é a mais alta entre várias perguntas associadas ao poder dos governos.

Reflexões finais

Por que o vínculo entre política e educação é importante? Propõe-se uma resposta em três sentidos, porém antes é necessário indicar que se parte do pressuposto de que a educação é um fato político e, como tal, um instrumento que deveria transformar as realidades sociais (Freire, 1969); um espaço social de formação em valores e atitudes com implicações diretas na ação de influenciar as pessoas; e é, portanto, uma atividade profundamente ética e política (Apple, 1996). A partir desta perspectiva, não é possível compreender a educação sem entender sua participação nas construções sociais (McLaren, 1997).

As instituições educativas estão entre os poucos espaços onde estudantes, jovens ou adultos podem experimentar e aprender a linguagem da comunidade e da vida pública democrática (Giroux, 1993). São, de alguma maneira, espaços de formação das “criaturas do Estado” (Bourdieu, 1997).

A compreensão da democracia como parte do processo educativo pressupõe a crença em que o avanço irreversível do reconhecimento da diversidade dentro de um mesmo grupo social gera, inerentemente, situações de conflito que requerem o desenvolvimento de competências para a gestão dos conflitos em contextos democráticos (Mouffe, 2003). Em segundo lugar, a democracia estaria em risco se a educação não estiver comprometida com a formação reflexiva dos futuros profissionais, com a finalidade de desenvolver pensamento crítico, favorecer a disposição para o reconhecimento de um *outro* diferente e ser capaz de se colocar no lugar do outro (Nussbaum, 2010). Finalmente, o *pedagogismo*, como uma preocupação acerca do método acima do próprio conteúdo do ensino (Enkvist, 2006) e como deslocamento da dotação de argumentos morais no ensino (Postman, 1999), gerou um vazio crítico na educação; nas palavras de Arendt (1993), ocasionou uma crise de autoridade.


Voltar ao aspecto político na educação significa contribuir — de maneira distinta de como foi feito até agora — para a construção de um ideal de democracia cada vez mais complexo, cujo fim último seja a justiça social. 

Gráfico 3. Distribuição de estudantes por níveis de desempenho

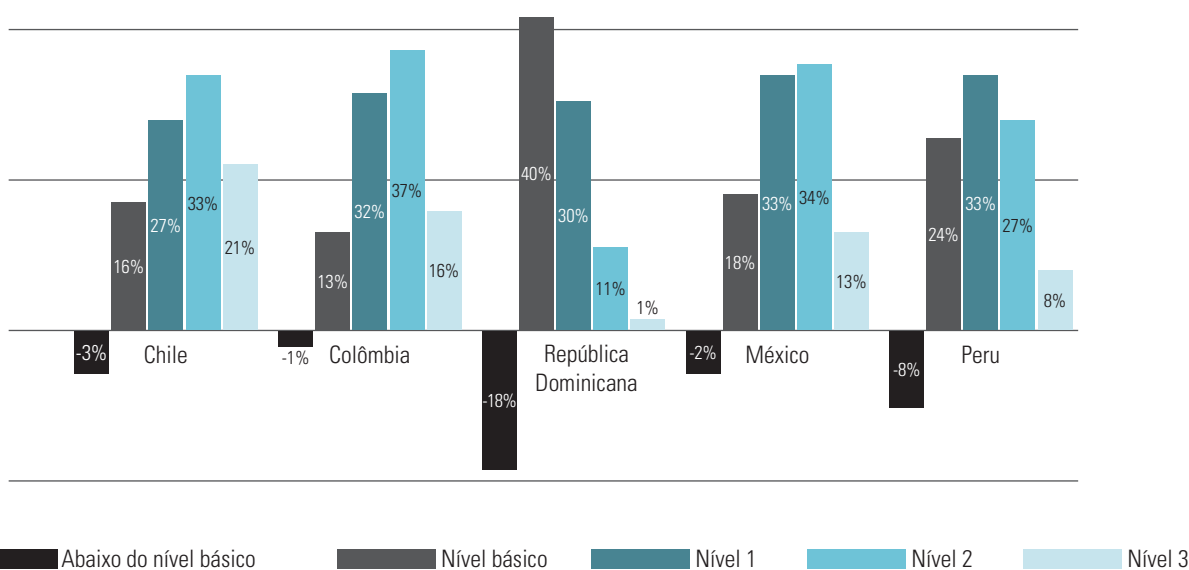
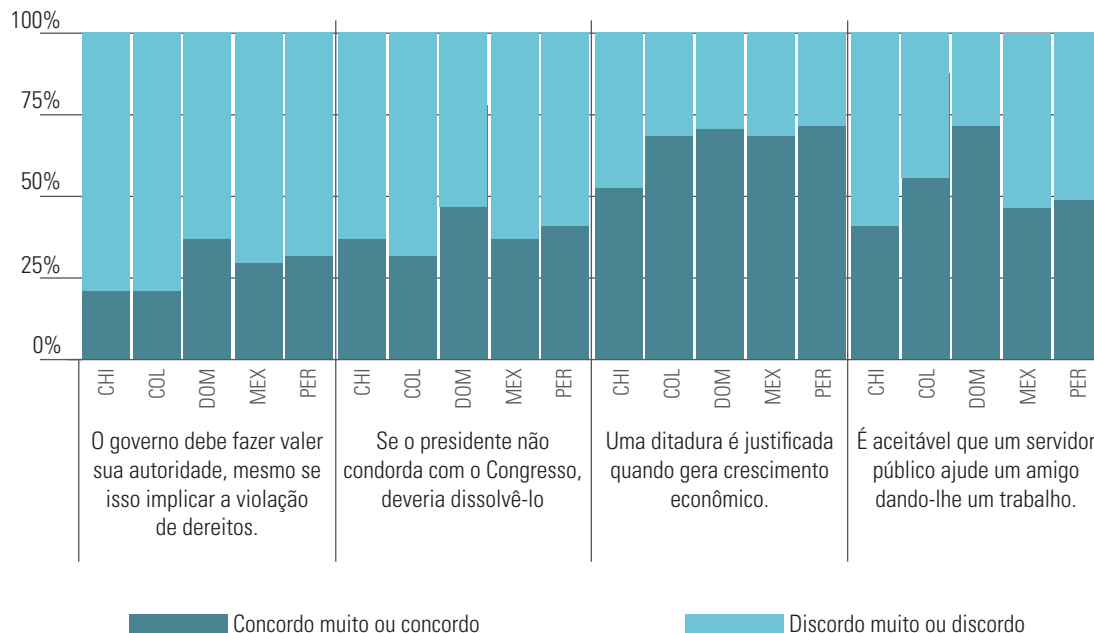


Gráfico 4. Atitudes sobre o poder do governo



Fonte: elaboração própria com base em IEA (2017).

Referências

- APPLE, Michael (1996). *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- ARENDT, Hanna (1993). *Between Past and Future*. Nova York: Penguin Books.
- BOURDIEU, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- COX, Cristián (2010). *Informe de referente regional 2010. Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: currículos comparados. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas*. Bogotá: Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe.
- COX, Cristián, Martín Bascopé, Juan Carlos Castillo, Daniel Miranda e Macarena Bonhomme (2014). *Educación ciudadana en América Latina: prioridades de los currículos escolares*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Oficina Internacional de Educación.
- ENKVIST, Inger (2006). *Repensar la educación*. Pamplona: Ediciones Internacionales Universitarias.
- FREIRE, Paulo (1969). *La educación como práctica de la libertad*. Cidade do México: Siglo XXI Editores.
- GIROUX, Henry (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. Cidade do México: Siglo XXI Editores.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA) (2017). *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. ICCS 2016: los resultados latinoamericanos en una perspectiva internacional [em linha]*. Disponível em <<http://bit.ly/2DrZojL>>.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (LAPOP) (2017). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017: A Comparative Study of Democracy and Governance*, editado por Mollie J. Cohen, Noam Lupu e Elizabeth J. Zechmeister. Nashville: Vanderbilt University.
- MAGDENZO, Abraham e Rafael Andrés Arias (2015). *Informe regional 2015: Educación ciudadana y formación docente en países de América Latina*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-Fundación Antonio Restrepo Barco.
- MCLAREN, Peter (1997). *Pedagogía crítica y cultura depredadora: políticas de oposición en la era posmoderna*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- MORLINO, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. Cidade do México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- MOUFFE, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- NUSSBAUM, Martha (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz.
- OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OREALC-UNESCO) (2017). *La formación inicial docente en educación para la ciudadanía en América Latina. Análisis comparado de seis casos nacionales*. Santiago do Chile: OREALC-UNESCO.
- POSTMAN, Neil (1999). *El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*. Barcelona: Octaedro.

Reformas educativas na América Latina: um estudo comparativo

No âmbito da Conferência Anual da CIES 2018, *Gaceta* entrevistou **Claudia Uribe, Regina Cortina, Robert Arnove, Christian Bracho, Thomas Luschei, Fernanda Pineda e Ernesto Treviño**, que traçam uma ampla e profunda visão comparativa das reformas educativas na região latino-americana.

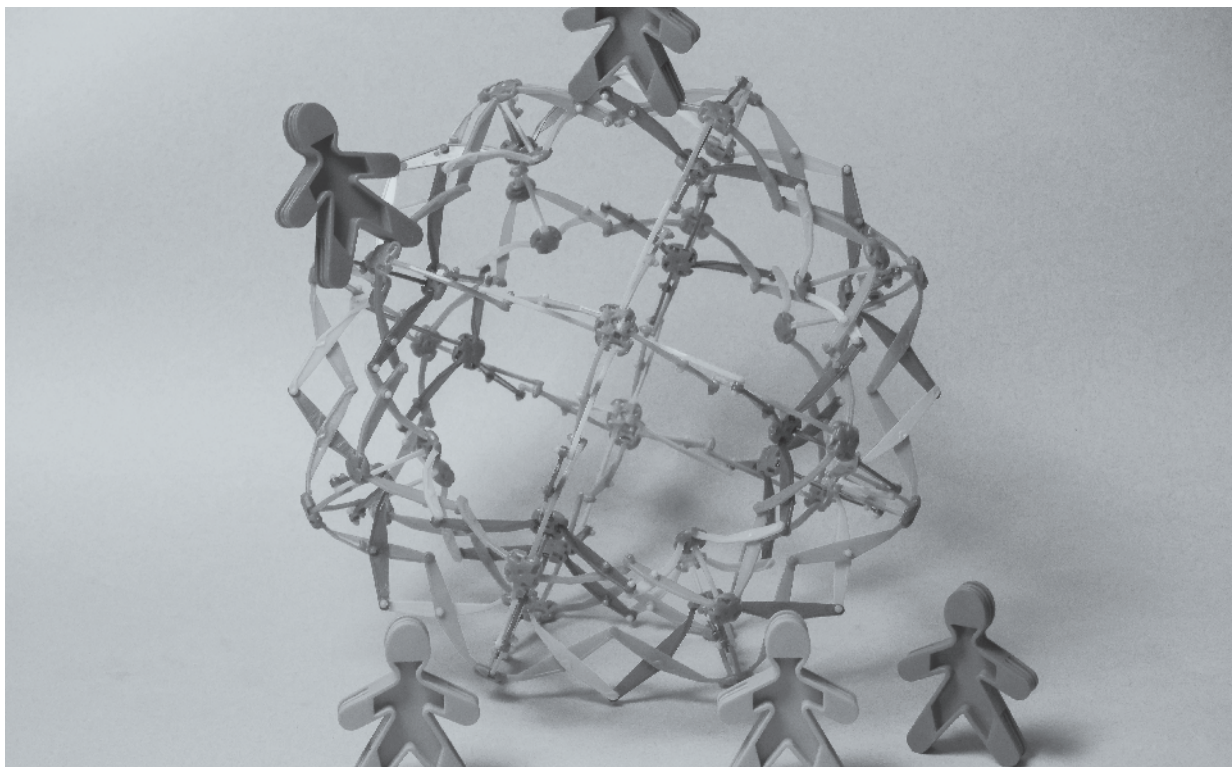
Introdução

A região latino-americana compartilha características socioeconômicas que se refletem na educação e na abordagem, na implementação e nos resultados das políticas educativas. Por outro lado, a região contém diferenças substanciais — próprias de cada nação e de cada contexto local — que incidem em tais processos. Associações como o Escritório Regional de Educação para América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (OREALC-UNESCO, por suas siglas em espanhol e inglês) e a Sociedade de Educação Comparada e Internacional (CIES, por suas siglas em inglês) se dedicam a gerar conhecimento sobre os problemas, as experiências e as políticas educativas com o fim de contribuir para a elaboração de novas políticas que, a partir dos contextos e desafios particulares, auxiliem na melhoria da qualidade e equidade na educação.

Para construir uma visão comparativa das reformas educativas na região latino-americana, no contexto da Conferência Anual da CIES 2018, *Gaceta* dialogou com Claudia Uribe, diretora da OREALC; Regina Cortina, presidente da CIES; Robert Arnove, professor emérito da Universidade de Indiana; Christian Bracho, professor assistente de Formação Docente na Universidade La Verne de Los Angeles; Thomas Luschei, professor de Educação na Universidade de Pós-Graduação de Claremont; Fernanda Pineda, professora adjunta na Universidade Internacional da Flórida; e Ernesto Treviño, diretor do Centro UC para a Transformação Educativa, no Chile.

Nessas conversas, foram abordados os seguintes eixos temáticos: a situação regional em termos de reformas educativas, com ênfase nos desafios urgentes e nas convergências e divergências em abordagens, implementações e resultados; viabilidade de transferência de experiências e políticas bem-sucedidas; mecanismos regionais de colaboração para melhorar a educação, em especial no que diz respeito à OREALC e à CIES; prospectiva das reformas na região: o que esperar no curto, médio e longo prazos; medidas indispensáveis para que as políticas educativas prosperem na prática, com atenção ao papel do docente nas reformas educativas e ao da avaliação no vínculo entre política e melhora educativa; e desafios da Agenda de Educação 2030.





Desafios urgentes

Para os entrevistados, os desafios mais urgentes em relação às reformas em educação na América Latina vão da falta de equidade no acesso aos recursos educativos — relacionada à qualidade docente e à mudança nas formações inicial e contínua dos professores — ao desenvolvimento de políticas que se adaptem a cada contexto, devido ao desenvolvimento desigual das nações e suas sub-regiões.

Na opinião de Thomas Luschei, um dos desafios mais prementes na América Latina é a inequidade no acesso das crianças marginalizadas aos recursos educativos, particularmente quando se trata de receber educação de *docentes de qualidade*: existe a tendência de juntar, nas salas de aula e escolas, as crianças com as maiores desvantagens sociais e econômicas e os professores menos qualificados. Em termos gerais, esse fenômeno está relacionado ao problema da qualidade que prevalece na região, com exceção de casos como Cuba.

Ernesto Treviño concorda que um dos desafios mais importantes é promover a qualidade junto com a equidade:

— Mais do que aumentar a cobertura, as escolas devem se organizar para melhorar o desenvolvimento integral e a aprendizagem dos estudantes. Embora o crescimento econômico que aumentou os níveis de renda no ano 2000 tenha sido acompanhado por políticas sociais e educativas que ampliaram a cobertura da educação, na região latino-americana persistem problemas de qualidade e desigualdade que reproduzem as disparidades de origem dos estudantes, como a existência de docentes menos preparados e acesso limitado a diversos recursos.

Treviño agrega que também é preciso multiplicar as possibilidades de que os alunos continuem seus estudos, assim

como melhorar as interações dentro da sala de aula com processos pedagógicos que levem os estudantes a serem protagonistas ativos, durante a maior parte da jornada, de seu próprio processo de aprendizagem. Isso implica uma mudança radical na formação inicial e contínua dos docentes, o que constitui um desafio de política pública para os governos latino-americanos.

Christian Bracho, da Universidade La Verne de Los Angeles, observa três fatores que devem ser considerados no momento de desenvolver e implementar políticas educativas na América Latina:

— O primeiro é a diversidade cultural e linguística da região, pois a língua materna de milhões de pessoas na América Latina não é o espanhol; o segundo é a relação entre Estado e sociedade, que se deteriorou devido às práticas corporativistas e de políticas educativas *descendentes*; o terceiro é o desenvolvimento desigual que caracteriza a maioria das nações da América Latina, o que impede que uma única reforma universal possa ser aplicada às diferentes sub-regiões, as quais têm capacidades desiguais.

A partir de uma perspectiva distinta — a das universidades interculturais —, Fernanda Pineda, da Universidade Internacional da Flórida, comenta que o desafio consiste em proporcionar, de maneira incessante, um espaço digno e validação à cultura e aos conhecimentos não ocidentais; combater atitudes racistas e posições classistas; e ressaltar como frequentar uma universidade alternativa pode ser algo criativo e promissor. Por outro lado, as escolas interculturais têm a grande tarefa de lutar para manter os altos padrões e uma ligação genuína com a comunidade.

Convergências e divergências em abordagens, implementações e resultados das reformas educativas

Os entrevistados concordam que as principais convergências das reformas educativas latino-americanas residem na cobertura e no acesso à educação para as populações marginalizadas, à equidade e à qualidade educativas, no incentivo a uma educação humanista, no desenvolvimento profissional docente, na criação de sistemas nacionais de avaliação e no uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) nos processos educativos. Também coincidem em que, dadas as profundas diferenças entre as nações latino-americanas, é complicado compará-las e falar de divergências nas abordagens de suas políticas nessa área.

Convergências

Robert Arnove, da Universidade de Indiana, sustenta que quase todas as abordagens das reformas educativas na América Latina se relacionam à cobertura e ao acesso à educação para as populações mais marginalizadas e discriminadas — comunidades rurais, grupos indígenas, mulheres, pessoas que moram nas periferias —, assim como o problema da equidade e da qualidade na educação. Outro desafio consiste em alcançar uma educação humanista, que não só esteja voltada para as necessidades do mercado, mas que também forme cidadãos críticos que participem na sociedade com solidariedade e com um enfoque de justiça, tanto em escala nacional como internacional.

Para Claudia Uribe, diretora da OREALC, hoje há mais convergências do que divergências de abordagem e implementação de reformas educativas no subcontinente:

— Os processos de integração e os espaços de diálogo político nos níveis sub-regionais, regionais e internacionais contribuíram para aproximar ainda mais os países, para que se olhem com o intuito de alcançarem uma aprendizagem mútua que lhes permita identificar as práticas bem-sucedidas e as que não funcionaram. Ainda que com diferenças específicas, determinadas por condições contextuais conjunturais e estruturais, é possível observar que as políticas educativas vão convergindo em seus objetivos e em seus processos de implementação e seguimento. No contexto da Agenda de Educação 2030, convocada pela UNESCO, Claudia Uribe observou que uma das abordagens mais comuns das reformas consiste em promover a melhoria da qualidade da educação com políticas enfocadas em aspectos como o desenvolvimento profissional docente, a criação de sistemas nacionais de avaliação de docentes e estudantes, a participação em provas regionais e internacionais, as mudanças curriculares, a introdução das TIC nos processos de ensino e aprendizagem, entre outros. Em relação à questão docente, aponta que podem ser observadas tentativas de reformas na estrutura da carreira docente.

Por outro lado, Claudia Uribe e Robert Arnove concordam que as reformas educativas latino-americanas convêm à expansão do acesso à educação, especificamente para a primeira infância e o ensino fundamental II, através do desenvolvimento de políticas públicas com enfoques intersetoriais dirigidas majoritariamente a grupos vulneráveis.

No que diz respeito aos resultados da implementação das reformas, a diretora da OREALC comenta que um de seus elementos comuns foi a análise e a avaliação de resultados em torno do desempenho de estudantes e professores. Afirma ainda que o último *Relatório de Monitoramento Global da Educação de 2017 e 2018* [*Informe de Seguimiento a la Educación Mundial de 2017 y 2018*], publicado pela UNESCO, convida a considerar outros critérios para avaliar as reformas educativas e suas políticas, a fim de que reflitam a visão integral e humanista de transformação da educação, que chama de Agenda de Educação 2030 para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Divergências

Além de vasta, a América Latina é diversa em suas realidades, expectativas e história passada e recente, além de contar com contextos em constante mudança no curto prazo, acentuados por processos de instabilidade e crise política, econômica ou social.

— Então — afirma Claudia Uribe —, há diferenças nos assuntos, conteúdos, nos ritmos em que as reformas são implementadas, na capacidade e nos recursos que os países destinam para levá-las adiante, no grau de participação das comunidades educativas e da sociedade civil, e na teoria da mudança sobre a qual se baseia uma ou outra reforma. Ou seja, de acordo com os contextos, as reformas podem seguir diferentes caminhos que privilegiarão alguns aspectos em detrimento de outros para começar as mudanças.

”Portanto — continua —, é muito difícil falar de divergências entre países, embora existam. Uma delas é que há um grupo de nações que tomam como referência, para orientar seu desenvolvimento educativo, paradigmas ou modelos internacionais ou globais bem-sucedidos em outros países e contextos. Outro grupo, por sua vez, optou por estabelecer as bases de seu desenvolvimento educativo em torno de referentes nacionais ou sub-regionais, revalorizando uma identidade, uma história e culturas e tradições compartilhadas. Ambos os enfoques se traduzem em diferentes concepções dos paradigmas de qualidade, equidade e inclusão.

Robert Arnove considera também que é difícil falar de divergências devido às diferenças existentes entre as distintas nações latino-americanas:

— Por exemplo, temos os casos do México, Peru, Equador, Guatemala e Bolívia, onde há grandes populações indígenas e vastas áreas rurais sem escola. Ou, por exemplo, há países mais descentralizados que passam os custos de financiamento da educação aos estados ou aos municípios. Se há grandes diferenças entre as regiões, estão na qualidade e equidade do sistema educativo. Portanto, convém levar em consideração os contextos para elaborar e implementar programas.

Viabilidade de transferência de experiências ou políticas bem-sucedidas

Considerar a viabilidade de transferência de experiências ou políticas bem-sucedidas de reformas educativas implica realizar um processo de adaptação que parta da análise do contexto do qual provêm e, sobretudo, do contexto que as receberá, como propõem a seguir os entrevistados.

Um dos conceitos e debates mais importantes dentro da educação comparada é a questão da transferência de políticas — *policy transfer* —, como aponta Christian Bracho. No que diz respeito a sua viabilidade, menciona:

— Alguns pesquisadores sustentam que tais esforços são infrutíferos devido ao fato de que cada nação tem dinâmicas históricas, culturais e políticas únicas, que impedem a implementação de uma política pensada para um contexto diferente. Além disso, tais tentativas enfrentam resistências nos países receptores de reformas alheias. No entanto, isso não significa que seja impossível observar políticas educativas de outros países para aplicá-las de maneira significativa em contextos diferentes.

”É imperativo criar oportunidades para que atores locais e regionais participem em diálogos sobre práticas educativas; identificar pontos fortes e áreas para o crescimento; e manter o foco na implementação de políticas que se adaptem melhor às mudanças que os atores querem ver. Este tipo de adaptação pode preocupar os atores externos que têm visões específicas de como devem ser implementadas tais políticas, mas é preciso ter em mente que a mudança social leva tempo e que a pressa de transformar as coisas muitas vezes causa resistência nos níveis locais. Portanto, é necessário criar objetivos no longo prazo e resistir ao impulso de esperar mudanças imediatas ou medir resultados quantificáveis no curto prazo.

Segundo Thomas Luschei, a transferência de políticas públicas de um contexto a outro é sempre um desafio. Na América Latina, os principais desafios estão nas posições adotadas pelos docentes: se não podem ou não querem aceitar ou implementar uma nova reforma, é pouco provável que tenha sucesso.

Ernesto Treviño observa que, mais que transferir reformas bem-sucedidas, é possível usar modelos testados adaptando-os a cada realidade, pois, ainda que seja verdade que a região compreende uma grande diversidade de contextos, também compartilha uma herança cultural e social similar que permite aproveitar as experiências de outros países.

Todavia — esclarece Treviño —, no momento de usar outros modelos para gerar políticas nacionais, é preciso considerar os seguintes pontos: *a)* nenhuma reforma educativa é a solução de todos os problemas da educação, razão pela qual são necessários diagnósticos refinados para elaborar e implementar reformas inspiradas em modelos externos; *b)* é necessário considerar que as reformas são exercícios integrais que abordam diferentes problemas através de medidas complementares e sinérgicas em cada ambiente local e, por isso, é indispensável conhecer as experiências de outros países que realizaram reformas similares; e *c)* é preciso compreender cabalmente os problemas, anseios e desafios enfrentados pelas comunidades escolares locais, pois somente assim será possível sintonizar e adaptar qualquer reforma inspirada em um modelo externo à realidade local.

Como comparatista, Robert Arnove manifesta seu ceticismo em relação às transferências, empréstimos, doações e recepções de reformas e políticas públicas em matéria de educação. Não obstante, aponta que, assim como há casos

de fracasso, também há casos de sucesso, e destaca a necessidade de conhecer o contexto do qual se toma uma política e o porquê da tentativa de introduzi-la em outro contexto.

Em relação ao que pode ser feito para evitar cair nas práticas que não deram resultados em outros países, Robert Arnove comenta:

— Isso é aprender com a história de seu próprio país. Também é aprender com as experiências boas e más de outros países. O que precisamos é uma teoria, ferramentas conceituais que possam iluminar a realidade. Para estudar um sistema educativo em qualquer momento, são necessárias perspectivas históricas, filosóficas e das ciências sociais — econômicas e políticas — para entender com seus conceitos e ferramentas descritivas e normativas como funciona um evento, uma reforma, um projeto ou um contexto específico.

A diretora da OREALC, Claudia Uribe, concorda com Arnove em que não é possível transferir as práticas de políticas, programas ou iniciativas no âmbito educativo — ou em qualquer outro — sem passar por um processo de adaptação que permita contextualizar tais práticas para que respondam efetivamente às realidades, expectativas e necessidades concretas dos governos, comunidades e sociedades destinatários da transferência.

— É importante analisar os modelos educativos que se converteram em tendências ou moda a ser seguida e destilar sua essência — seus valores ou princípios reitores — para saber se estes se adaptam aos contextos em que se deseja implementá-los. Portanto, é fundamental passar de transferir modelos a identificar variáveis ou elementos de sucesso que poderiam ajudar a inspirar objetivos, resultados esperados e a própria teoria da mudança através da qual se deseja alcançá-los. Além disso, é necessário que os países que adaptam as experiências de outras nações tenham a capacidade, o interesse e a vontade política para sustentar esse processo pelo tempo necessário e monitorá-lo para revisar e corrigir sua instrumentação.

Segundo Fernanda Pineda, o tema da transferência de políticas ou reformas educativas de um país a outro abre a porta para uma profunda discussão epistemológica, sociológica, econômica e política, atizada pela globalização:

— A transferência transnacional de políticas e reformas educativas — como nos lembra Gita Steiner-Khamsi — converteu-se em regra; não é mais exceção. Além disso, os olhos dos legisladores da educação, em geral, estão dirigidos ao exterior.

”Minha própria postura em relação à transferência de políticas e reformas educativas — completa — mudou através dos anos. Continuo me perguntando de maneira constante e crítica sobre sua neutralidade. No entanto, o tempo e a história me convidam a constatar como esse tema é poroso e plural. Com ajuda da tecnologia e do constante ativismo, muitos grupos locais se converteram em vozes globais e, com isso, incidiram na transferência de experiências e políticas de reformas educativas, como ficou evidente no movimento de criações de universidades interculturais ou nos programas federais de apoio econômico a estudantes como recursos limitados na América Latina.



”O trabalho de David Phillips e Kimberly Ochs — continua — nos fala de diferentes tipos de transferência de políticas ou reformas educativas. Podem ser as impostas, as transferências como requisito, as que são copiadas ou trasladadas de propósito (e por quem) e as que são transpassadas de maneira voluntária (e por quem). A história está cheia de políticas transferidas que falharam totalmente ao serem impostas ou copiadas sem considerar as realidades do novo contexto ao qual se dirigiam. As populações receptoras têm diferentes parâmetros de sucesso e sua infraestrutura sociocultural e educativa determina as linhas de base de dados, fatores e variáveis que não podem ser universais nem aplicáveis indiscriminadamente. Para que a adaptação de uma transferência de reforma educativa seja viável, esta deve ser voluntária e democrática.

Por último, completa:

— As coisas se complicam ainda mais quando falamos de transferências como requisitos, copiadas por funcionários distantes do que as pessoas necessitam ou pedem, ou quando há financiamento comprometido no meio. Organizações quase-governamentais, como o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), desempenham um papel crucial na concepção e transferência de políticas levadas de um contexto a outro na realidade global. No entanto, há atores locais, organizações e centros educativos — como universidades — que também têm um enorme impacto. Um exemplo é a criação de universidades alternativas ou interculturais na América Latina. Nesses casos, viu-se como os atores locais levaram mensagens de suas experiências ao nível global

e conseguiram compartilhar lições sobre suas reformas ou práticas de sucesso.

Mecanismos de colaboração regionais para a melhoria da educação

Claudia Uribe, Robert Arnove e Regina Cortina comentam o papel que desempenham dois mecanismos de colaboração regionais na melhoria da educação: a OREALC-UNESCO e a CIES.

Escritório Regional de Educação para a América Latina

De acordo com Claudia Uribe, diretora da instituição, o diálogo e o intercâmbio de experiências entre países é fundamental para contribuir com a melhora educativa; por isso, a cooperação regional é uma das ferramentas mais importantes para incentivar o desenvolvimento e o fortalecimento de políticas educativas em todos os níveis, através do incremento de seu conhecimento e da possibilidade de trocar, adaptar e transferir experiências.

Uribe sustenta que os mecanismos de colaboração regionais foram ampliados e consolidados nos últimos anos, facilitados pelas TIC. Além disso, assegura que suas características e funções também mudaram de acordo com os progressos realizados pelos países e os desafios que foram surgindo.

Sobre o papel da OREALC em tais processos, sua diretora afirma:

— Na OREALC desenvolvemos iniciativas regionais em conjunto com os países que permitiram criar espaços e

mecanismos envolvendo múltiplos atores e setores, em que foram estabelecidas alianças, foram geradas iniciativas de cooperação e foram definidos produtos concretos, como redes, pesquisas, processos de formação, publicações que proporcionam ferramentas e conhecimentos a educadores, criadores de política, organizações, estudantes e a comunidade em geral. Estes espaços e mecanismos, definidos em torno de temas priorizados pela região, contribuem para gerar processos de discussão e reflexão sobre políticas que impactaram em seu fortalecimento e melhora, assim como a identificação de recomendações para a ação nos níveis nacional e regional. Desses espaços surgiram verdadeiras inovações educativas.

Entre as iniciativas que surgiram da OREALC, Claudia Uribe destaca as seguintes: o Laboratório para a Avaliação da Qualidade Educativa (*Laboratorio para la Evaluación de la Calidad Educativa*, LLECE), a Estratégia Regional de Docentes, a Estratégia de Educação e Formação Técnica e Profissional, a Estratégia de Educação para o Desenvolvimento Sustentável, entre outras. Além disso, foram criadas e lideradas redes em temas como educação para a cidadania mundial, educação inclusiva, educação sobre o holocausto e outros genocídios, educação de adultos etc.

Entre os projetos atuais da OREALC, Uribe destaca a construção de um *roteiro* para a implementação das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 e a Agenda de Educação 2030:

— A ideia de impulsionar este mecanismo de cooperação regional foi incluída na *Declaração de Buenos Aires* [*Declaración de Buenos Aires*], adotada durante a Primeira Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e Caribe, no âmbito da Agenda de Educação 2030, em janeiro de 2017. Este mecanismo servirá de espaço para que os ministérios da educação e outros atores relevantes do campo educativo da região — organizações da sociedade civil, organismos multilaterais sub-regionais, regionais e internacionais, universidades e outras agências da ONU — discutam como e o que a região deve fazer para cumprir os compromissos assumidos em escala mundial. Como Secretaria Executiva deste mecanismo, a OREALC coordenará os esforços intersetoriais e interinstitucionais para levar tais ações à realidade.

Sociedade de Educação Comparada e Internacional

Segundo Robert Arno, professor emérito da Universidade de Indiana, a CIES constitui um espaço de intercâmbio de experiências internacionais em matéria educativa e um bom contexto e ambiente para o diálogo. Regina Cortina, presidente da associação, agrega que a CIES reúne pesquisadores e professores de cento e dezessete países, contribuindo assim para que se saiba o que está acontecendo em outras nações.

Prospectiva das reformas na região

Entre os cenários das reformas educativas na América Latina, no curto, médio e longo prazos, os entrevistados destacaram uma maior cobertura educativa, uma maior equidade e qualidade educativas — se há uma preparação de bons docentes

e diretores —, resistência por parte dos sindicatos a novas políticas, reformas educativas orquestradas por ministérios da educação junto com agências dos governos, assim como o fortalecimento de espaços de participação de comunidades educativas nos sistemas de tomada de decisão.

Thomas Luschei indica que, no curto prazo, cabe esperar a incorporação de mais jovens ao ensino fundamental II. Por outro lado, ainda que continue pendente o estabelecimento da equidade e qualidade educativas, tal melhora dependerá do recrutamento e da preparação de bons docentes e diretores de escola. Para isso, é necessário que haja habilidade e vontade política com o fim de investir recursos suficientes.

Segundo Christian Bracho, um dos principais problemas das reformas educativas é que os atores que as implementam esperam ver resultados no curto prazo, quando em realidade uma mudança nessa área — como toda mudança social — pode tomar gerações para se manifestar plenamente.

Sobre as reformas educativas relativas à profissionalização dos docentes, Bracho comenta:

—A perspectiva de reformas educativas não é muito otimista se os sindicatos não têm a oportunidade de participar em sua elaboração e implementação. Dada a situação atual das relações entre o sindicato e o Estado na América Latina, no curto prazo veremos poucas mudanças em termos de capacitação e desempenho profissional dos docentes, já que a grande maioria das reformas é vista como uma ameaça à autonomia dos professores e sua autoridade sobre a educação.

"Além disso — continua —, agências externas como a OCDE e o Banco Mundial, consideradas como atores estrangeiros, geram desconfiança, pois são vistas como instituições neoimperialistas.

"No médio e longo prazos, os sindicatos se tornam mais resistentes às novas políticas e mais intransigentes em suas mobilizações. Isso é parte de um fenômeno global mais amplo, em que os docentes afirmam sua autoridade e defendem um melhor financiamento público. No México, as reformas em grande escala estão afetando a maneira como os professores são capacitados e certificados; esse é um efeito no curto prazo, mas é questionável se isso conduz a uma educação de maior qualidade no longo prazo. Sem um enfoque consistente no desenvolvimento profissional contínuo e na aprendizagem para os professores, e sem apoio econômico a esse crescimento, a maioria dos docentes não mudará e manterá o mesmo tipo de práticas pedagógicas que já usam há anos.

Sob uma perspectiva similar, Ernesto Treviño sustenta que, enquanto a formação inicial e contínua dos docentes não for transformada para dar um salto substancial na qualidade, e enquanto os sistemas escolares não forem geridos de maneira inteligente a fim de propiciar a melhoria contínua das práticas de gestão pedagógica nas escolas e de ensino nas salas de aula (especialmente onde são atendidos os estudantes com menos recursos), será difícil ver mudanças na aprendizagem e nas desigualdades.

Por outro lado, Claudia Uribe acredita que no curto e médio prazo veremos reformas educativas cujos protagonistas serão os ministérios de educação em conjunto com outras agências dos governos — como as dedicadas a questões

de desenvolvimento social, emprego, meio ambiente, entre outras — para construir soluções integradas para problemas estruturais que excedem o campo educativo e que, ao mesmo tempo, condicionem com ele.

Uribe prevê o fortalecimento contínuo dos espaços de participação das comunidades educativas e de outros atores sociais que participam nas políticas em educação e nos sistemas de tomada de decisão no nível das instituições educativas. Tais espaços incentivarão o compromisso que os atores devem ter com a educação.

Já Robert Arnove insiste que cada nação da América Latina tem suas particularidades e sustenta que, embora se saiba que no curto prazo uma tendência é a expansão do sistema educativo e a melhora da qualidade e equidade, cada país se encontra em uma etapa diferente em relação a seus desafios.

Medidas indispensáveis para que as políticas educativas prosperem

Neste ponto, os entrevistados concordam que as principais são: a frequência regular de docentes e alunos na escola, a melhora das práticas educativas dentro da sala de aula, a formação docente contínua e a elaboração de políticas a partir de e para a prática educativa. Além disso, destacam dois elementos fundamentais que merecem especial atenção: o papel do docente nas reformas educativas e a avaliação como medida fundamental para alcançar a melhora educativa.

Ernesto Treviño propõe que uma condição imprescindível para que as políticas educativas prosperem é o cumprimento de certos requisitos básicos nas escolas: que estudantes e docentes frequentem regularmente as aulas; que todo o tempo disponível seja usado em aulas; e que os professores se preocupem com os alunos como pessoas, respondam suas perguntas e dúvidas, assegurem-se de que entendem e incentivem atividades de aprendizagem genuína e profunda, em vez de aulas expositivas enfocadas na memorização.

A segunda medida essencial, de acordo com Treviño, é a existência de políticas de formação docente contínua que priorizem a atenção aos professores que trabalham em contextos mais desafiadores socialmente:

— Aqui deparamos com o desafio de atender com intervenções de formação contínua de alta qualidade aos docentes em escolas rurais e das periferias urbanas. Evidentemente, isso envolve mudanças no modo de ver a formação contínua e interage com as possibilidades que a infraestrutura tecnológica pode oferecer em setores rurais.

”A terceira estratégia consiste em incorporar modelos de colaboração e melhora contínua entre docentes da mesma escola, e professores e diretores de escolas próximas, a fim de propor soluções para os problemas cotidianos do ensino que sejam avaliáveis pelos próprios docentes.

Segundo Treviño, o requisito para que as políticas educativas aterssem na prática é que sejam pensadas a partir de e para a prática:

— Nunca se deve perder de vista o ponto de partida. O segredo é, então, elaborar políticas e pensar em promover práticas que reflitam a situação de início que estamos

enfrentando, a fim de avançar paulatinamente na construção das capacidades do sistema e ir cumprindo etapas de desenvolvimento. Neste sentido, é preciso um modelo conceitual, que possa ser revisado ao longo do tempo, que permita aos países estabelecer etapas de construção de capacidades e resultados e que seja um mapa de navegação para a melhora das práticas e do sistema.

O papel do docente nas reformas educativas

De acordo com Thomas Luschei, os docentes são a chave para que as reformas educativas prosperem na região:

— Eles têm que estar de acordo com qualquer reforma para que esta seja posta em prática. Uma reforma que vai contra os interesses dos docentes terá muito pouca probabilidade de sucesso. Isso porque os professores representam o lugar onde a reforma enfrenta a sala de aula. São os *soldados da linha de frente*. Podem implementar, rejeitar ou ignorar a reforma; se um dos últimos ocorre, a reforma morre.

A partir de outra perspectiva, Christian Bracho aborda o papel que os docentes desempenham no México em relação às políticas educativas e à função que deveriam exercer:

— Muitos professores veem as reformas como um esforço do governo para neutralizar seu poder político e arrebatá-lhes sua autoridade. Particularmente nas zonas rurais, os professores conservam um poder considerável e, por isso, as reformas universais que o governo tenta implementar para todo o país serão mediadas de maneira inevitável na escala local pelos docentes e suas delegações locais. Até agora, os docentes aceitaram com relutância as reformas na maioria dos estados e estão implementando-as, mas esse não é o papel que os docentes deveriam desempenhar. Los profesores devem participar ativamente nas conversas sobre a elaboração, a adaptação e a implementação das políticas universais para os contextos locais, já que entendem melhor as comunidades onde se dá o processo educativo.

Christian Bracho agrega que é preciso que as reformas educativas tenham como objetivo proporcionar aos docentes oportunidades de desenvolvimento profissional para que se autoavaliem e determinem seus próprios pontos fortes e de crescimento, como primeiro passo rumo à prática reflexiva. Os professores — assegura — necessitam oportunidades de desenvolvimento profissional financiadas pelo Estado, que respondam às necessidades mais importantes identificadas através do processo de autorreflexão. Só depois que os docentes tenham assumido este aspecto da identidade profissional é que poderão analisar novas políticas e implementá-las de maneira significativa em seus contextos locais.

Em consonância com o anterior, Regina Cortina agrega:

— No caso do México, todo o nosso trabalho no setor público educativo foi interrompido pelo poder sindical. Por muitos anos, o Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação tratou os professores como trabalhadores a serviço do Estado e não como profissionais da educação. Profissionalizar os professores e dar-lhes tudo o que necessitam no que concerne a suas práticas didáticas é muito importante, mas não é possível através do controle que o sindicato tinha sobre a profissão docente.



O papel da avaliação na conexão entre política e melhora educativa

Thomas Luschei argumenta o papel essencial da avaliação neste contexto:

— Sem a avaliação educativa não se pode saber se há melhora; portanto, é fundamental. Mas se essa avaliação é percebida como uma ferramenta dos interesses políticos ou se sua metodologia se esconde em modelos estatísticos que ninguém entende, perderá legitimidade e confiabilidade. A avaliação tem que ser independente, transparente e o produto de um processo colaborativo de todos os atores envolvidos.

Ernesto Treviño concorda:

— A avaliação educativa é crucial para fornecer evidências que guiem os debates de política pública. Por exemplo, antes de aparecerem os resultados do Primeiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo do LLECE, na região se conceituava a equidade educativa em termos de anos de escolarização. No entanto, os resultados do estudo mostraram que os estudantes que terminam o ensino fundamental I em um país alcançam diferentes graus de aprendizagem e habilidades, relacionados a sua condição socioeconômica. Graças à avaliação, iniciou-se uma discussão mais complexa sobre equidade. Foi o caso do Chile, onde as avaliações permitiram conhecer os profundos graus de segregação socioeconômica entre escolas. Isso levou a uma profunda discussão de política que, depois de oito anos, se materializou na Lei

de Inclusão, a qual, entre outras coisas, proíbe a seleção de estudantes nas escolas.

Robert Arnove afirma que uma avaliação pode ser benéfica ou prejudicial, dependendo de quão amplo é aquilo que se avalia, quais são as variáveis e quem as formula, e se é somativa ou formativa. Embora esclareça que as avaliações são importantes, enfatiza que devem ser amplas, com muitas ferramentas e sensíveis a onde podem estar falhando para que possam ser corrigidas.

Já Fernanda Pineda expressa que a avaliação educativa deve ser uma ponte entre a política e a melhora educativa:

— Estendendo esta parábola, uma ponte serve para ida e volta: a avaliação deve informar em ambas as direções. Infelizmente, a cultura da avaliação educativa se move muito lentamente, resiste à mudança e se alimenta da tradição. Além disso, proverbialmente tende a ser punitiva e linear, e representa fortes negociações de poder. Vale recordar as reações e protestos inflamados em resposta à avaliação periódica no México há alguns anos, por exemplo. Há, no entanto, instituições globais e nacionais, incluindo professores, que defendem essa mudança de cultura e atitude em relação à avaliação e proporcionam dados confiáveis para poder, com evidência, abordar desafios muito grandes na educação.

Pineda agrega ainda, como exemplo do supracitado em nível macro, que o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEP-UNESCO) e outras instituições globais desempenham um papel crucial em equipar os países com ferramentas para que estabeleçam sistemas relevantes e eficientes de monitoramento e avaliação da educação:

— Tais sistemas nos proporcionam evidência e servem para criar indicadores, produzir dados, avaliar o progresso e identificar tendências. Acredito em uma educação holística na qual a responsabilidade da aprendizagem não se dá somente na sala de aula e através do professor. Minha visão é que, para abordar desafios globais como a Agenda 2030 ou a próxima rodada do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, por suas siglas em inglês), a sociedade deve ter um papel mais proativo e a cultura pró-avaliação deve ser parte da vida cotidiana.

Desafios da Agenda de Educação 2030

Segundo Claudia Uribe, a Agenda de Educação 2030 da UNESCO convoca os países e outros atores relevantes no setor — organizações da sociedade civil, outras agências da ONU, organismos regionais e internacionais etc. — a uma convergência de esforços por meio de uma maior coordenação e cooperação. Por isso — destaca —, o trabalho feito pela UNESCO na região, com os Estados membros e outros parceiros relevantes, tem especial importância para regionalizar as estratégias dirigidas a alcançar as metas da Agenda de Educação 2030 e propor como abordá-las conjuntamente.

Os maiores desafios que devem ser superados na América Latina para alcançar os objetivos da Agenda de Educação 2030 são, segundo Thomas Luschei, atender e igualar os recursos educativos para as crianças mais marginalizadas: os que moram em áreas rurais e remotas, os de origem indígena e os que têm necessidades especiais.

Ernesto Treviño concorda com Luschei em que os desafios das nações latino-americanas correspondem a sua situação socioeconômica:

— Na América Latina há desafios em todas as frentes do objetivo de assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade que promova oportunidades de aprendizagem para todos ao longo da vida. Todos os países da região latino-americana enfrentam a baixa qualidade generalizada e de alta desigualdade, e estão muito longe de alcançar modelos pedagógicos que permitam promover atitudes para a convivência pacífica, o respeito mútuo e a construção de sociedades democráticas e inclusivas, assim como de desenvolver as habilidades para participar na sociedade do século XXI. Estas profundas desigualdades são um reflexo das condições socioeconômicas; por isso, é indispensável melhorar a qualidade concentrando os esforços para que os grupos mais em desvantagem possam melhorar nos indicadores mencionados.

No que diz respeito ao México, Christian Bracho afirma que os problemas enfrentados são relativos ao financiamento das agências governamentais e das instituições associadas à educação:

— A educação deve ser uma prioridade em termos de fundos para o desenvolvimento. O maior desafio é criar a vontade política para que o governo aborde as incríveis brechas de equidade no México. A realidade é que os estados do sul, como Oaxaca e Chiapas, precisam de mais infraestrutura e apoio para cumprir os objetivos da Agenda 2030 relativos à educação de qualidade, mas também as metas relativas a paz e justiça, igualdade de gênero, redução da pobreza, saúde e bem-estar e sustentabilidade. O financiamento adequado para o ensino fundamental I e II e ensino médio é o passo mais importante, seguido de uma capacitação contínua em vários setores destinada a desenvolver capacidades profissionais para implementar e supervisionar o trabalho realizado nestas áreas.

Tomando as palavras de Robert Arnove, um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos países da região em relação à Agenda 2030 é ser sensíveis às iniciativas que *vêm de baixo* e não só promover reformas *de cima*; ou seja, considerar o contexto local no momento de propor e implementar reformas que busquem alcançar a melhora da educação e que tenham um impacto na sociedade.

Claudia Uribe aponta que os desafios mais difíceis de serem superados são aqueles de caráter estrutural, cuja persistência poderia condicionar o sucesso em relação às metas propostas pela Agenda 2030.

— São eles, por exemplo, a rigidez das estruturas institucionais que fazem com que a mudança educativa se torne lenta e difícil; a *captura* dos sistemas educativos por parte dos interesses corporativos e a diminuição da relevância dos sistemas educativos como os conhecemos hoje; finalmente, conhecer quanto acesso à qualidade educativa os estudantes têm e quais fatores impulsionam ou impedem que isso aconteça, com um olhar que vá além dos sistemas educativos e envolva variáveis contextuais como a inequidade e a exclusão social.

Em relação a este último ponto, Uribe destaca o papel exercido pela OREALC para contribuir com sua resolução através da avaliação:

— Trabalhamos enfocados na qualidade da educação em um sentido integral e nas maneiras de avaliá-la. Os Estados membros da UNESCO designaram o LLECE como um mecanismo chave para o monitoramento e seguimento da Estrutura de Ação da Agenda de Educação 2030 e do ODS 4 na região. Também estamos apoiando os países da América Latina e Caribe para regionalizar a instrumentação das metas da Agenda de Educação 2030; para isso, estabelecemos um mecanismo de cooperação regional a fim de construir consensos dirigidos a identificar e implementar ações concretas, cuja finalidade é avançar conjuntamente em direção à concretização de tais objetivos.

Por outro lado, Fernanda Pineda considera que a desigualdade, a pobreza, a corrupção e o pouco espaço para a criatividade e a inclusão são as provas mais árduas que a Agenda de Educação 2030 deverá superar:

— Devemos começar com um forte enfoque na inclusão e na equidade, e definir com criatividade e em sociedade o que significa “promover oportunidades de aprendizagem durante toda a vida para todos”. A nível local, em minha opinião, devem exercer um papel mais proativo as famílias, as organizações não governamentais, as escolas normais, as bibliotecas, os meios de comunicação, os estudantes universitários, as pequenas e médias empresas e outros atores que possam contribuir com a “aprendizagem durante toda a vida” e fora das salas de aula. €

Entrevistas: Mabel Jiménez e Arturo Cosme



Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa

México

Golfo de
México

