

2ª edição

# EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS:

um assunto de direitos humanos



Brasília, junho de 2008

© 2007, 2008. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Título original: *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*.

Publicado originalmente pelo Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe (Orealc/UNESCO Santiago).

Os autores são responsáveis pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos nesta publicação e pelas opiniões aqui expressas, que não são necessariamente as da UNESCO e não comprometem a Organização. As designações empregadas e a apresentação do material não implicam a expressão de qualquer opinião que seja, por parte da UNESCO, no que diz respeito ao status legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou no que diz respeito à delimitação de suas fronteiras ou de seus limites.

A versão original em espanhol encontra-se disponível em [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl) e pode ser reproduzida no seu todo ou em parte, sempre e quando se faça referência explícita à fonte.

2ª edição

# EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS:

um assunto de direitos humanos



Escritório Regional de Educação para a América Latina e Caribe · OREALC



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
da UNESCO  
no Brasil

## **Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe OREALC/ UNESCO Santiago**

### **Diretora a.i.**

Rosa Blanco

### **Grupo de Trabalho**

*Responsável geral:* Rosa Blanco

*Autores:* Alfredo Astorga, Rosa Blanco, César Guadalupe, Ricardo Hevia, Margarita Nieto, Magaly Robalino e Alfredo Rojas

### **Representação da UNESCO no Brasil**

#### **Representante**

Vincent Defourny

#### **Equipe editorial**

*Coordenador editorial:* Célio da Cunha

*Revisão técnica:* Candido Gomes e Jeanne Sawaya

*Tradução:* José Rodrigues Dias

*Revisão:* Reinaldo de Lima Reis

*Diagramação:* Fernando Brandão

*Capa e projeto gráfico:* Edson Fogaça

© UNESCO, 2007, 2008

Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos. 2. ed. – Brasília :  
UNESCO, OREALC, 2008.

108p.

Documento de discussão sobre políticas educativas no marco da II Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (EPT/PRE), 29 e 30 de março de 2007, Buenos Aires, Argentina. BR/2008/PI/H/22

1. Política Educacional – Direito à Educação – América Latina 2. Educação Universal – América Latina 3. Qualidade Educacional – América Latina 4. Direito à Educação – América Latina 5. Direitos Humanos – Acesso à Educação – América Latina 6. Educação em Direitos Humanos – América Latina I. UNESCO

CDD 379.2



Escritório Regional de Educação  
Para a América Latina e o Caribe  
UNESCO Santiago



**Escritório Regional de Educação  
para a América Latina e o Caribe  
OREALC/ UNESCO Santiago**

Endereço: Enrique Delpiano 2058, Providencia, Santiago do Chile  
Endereço Postal: Casilla 127, Correo 29, Providencia, Santiago do Chile  
Telefone: (56 2) 472 4600  
Fax: +(56 2) 655 10 46  
site: <http://www.unesco.cl/port/index.act>  
e-mail: [unesco@unesco.cl](mailto:unesco@unesco.cl)

## NOTA TÉCNICA

Este documento contou, no capítulo IV, com a contribuição do Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO (IIEPE), sede em Buenos Aires. Agradecimentos à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL), em especial à sua Divisão de Desenvolvimento Social por seu apoio e o constante intercâmbio de informação.

O conjunto da equipe profissional da OREALC/UNESCO Santiago realizou valiosas contribuições e participou na revisão das diversas versões do documento: Glória Alberti, Marcelo Avilés, Mary Bend, Ivan Castro, Maurício Castro Gilles Cavaletto, Javier Córdova, Ricardo Cuenca, Giuliana Espinosa, Carolina Hirmas, Maria Luisa Járegui, Carolina Jerez, Anton Körner, Briz Macedo, Nora Mora, Javier Murillo, Libe Narvarte, Paz Portales, Carol Salgado, Daniel Taccari, Lilia Toranzos e Usune Zuazo.

## ÍNDICE

Apresentação .....	9
Resumo Executivo .....	11
1. Direitos humanos e inclusão social: chaves para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe .....	21
2. O salto desde a igualdade no acesso até a igualdade na qualidade da aprendizagem .....	29
3. Os docentes e a garantia do direito à educação .....	59
4. O financiamento de uma educação de qualidade para todos: quatro temas críticos .....	77
5. Recomendações de políticas .....	99
Referências bibliográficas .....	127

## APRESENTAÇÃO

Este documento oferece alguns insumos para ajudar nas deliberações da Segunda Reunião Intergovernamental de Ministros de Educação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Prelac) realizada em março de 2007 em Buenos Aires, Argentina. O tema central foi a educação de qualidade para todos, entendida como um bem público e um direito humano fundamental que os Estados têm a obrigação de respeitar, promover e proteger, com vistas em assegurar a igualdade de oportunidades no acesso ao conhecimento por parte de toda a população.

Os países da região empreenderam valiosos esforços no sentido de aumentar a educação obrigatória, melhorar a infra-estrutura, desenhar novos currículos e melhorar a formação dos docentes. Entretanto, é preciso redobrar os esforços para alcançar as metas de Educação para Todos. Os indivíduos e as coletividades mais vulneráveis encontram-se em uma situação de desigualdade no que se refere ao acesso, à continuidade dos estudos e ao sucesso da aprendizagem. Isso mostra a necessidade de melhorar os desenhos das políticas públicas e desenvolver ações específicas para conseguir uma educação de qualidade para todos. A região tem que dar um salto a partir da igualdade de oportunidades ao acesso, à qualidade da educação oferecida e aos resultados do aprendizado.

O primeiro capítulo apresenta uma visão panorâmica do contexto da região com as principais mudanças nos âmbitos político, social, econômico e cultural produzidos desde o ano 2000, bem como os desafios para a educação na conjuntura atual. Ainda que nos últimos quatro anos tenham melhorado os indicadores econômicos dos países, a extensão da pobreza, da indigência e a desigualdade de rendimentos se traduzem em uma fragmentação social e cultural, que se expressa em altas doses de exclusão e violência. Nesse cenário, faz-se necessário refletir sobre a forma como a educação pode contribuir para o crescimento econômico, reduzir as desigualdades, promover a mobilização social e ajudar a conviver na diversidade, logrando-se maior coesão social e o fortalecimento dos valores democráticos.

No segundo capítulo está expresso o posicionamento do Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe com relação aos atributos que devem compor a educação de qualidade para todos. Procedeu-se a uma breve revisão das diferentes concepções de qualidade da região, onde é freqüente observar a assimilação que se faz da qualidade com a eficácia e a eficiência.

Contudo, a qualidade da educação como direito fundamental, além de ser eficaz e eficiente, deve respeitar os direitos de todos, ser relevante, pertinente e equitativa. Exercer o direito à educação é essencial para desenvolver a personalidade e implementar os outros direitos humanos, pois dela ninguém poderá ser excluído. O direito à educação significa o direito a aprender ao longo da vida e está fundado nos princípios de obrigatoriedade e gratuidade e no direito à não-discriminação.

A relevância refere-se ao desenvolvimento das competências necessárias para participar das diferentes esferas e construir projetos de vida

com relação aos outros. A pertinência faz alusão à necessidade de flexibilizar o ensino para que a educação dê resposta à diversidade de necessidades dos indivíduos e contextos. A equidade significa assegurar a igualdade de oportunidades para o acesso a uma educação de qualidade para toda a população, proporcionando a cada um os recursos e apoio de que necessitem. A eficácia e a eficiência são atributos da ação pública que nos indicam em que medida são alcançados os objetivos e se usam adequadamente os recursos destinados a essa tarefa.

Nos capítulos subseqüentes são abordados os temas críticos para tornar efetivo o direito a uma educação de qualidade para todos: os docentes e o financiamento. O primeiro tema se inicia com uma reflexão sobre como exercer o papel docente no complexo cenário atual. Em seguida, abordam-se os fatores-chave que incidem na qualidade da docência e que devem ser considerados para a formulação de políticas integrais sobre docentes: um sistema articulado de formação inicial, inserção profissional e formação em serviço; um sistema transparente de carreira profissional e avaliação docente; e um sistema de condições adequadas de trabalho e bem-estar. O capítulo finaliza com uma descrição das características que devem reunir as políticas para o fortalecimento da profissão docente: que sejam de Estado, integrais, sistêmicas e intersetoriais.

O capítulo do financiamento apresenta quatro temas críticos para oferecer uma educação de qualidade para todos. O primeiro relaciona-se com a disponibilidade de recursos públicos e os mecanismos para se conseguir maior investimento em educação, como a contribuição do setor privado, a conversão da dívida externa e a cooperação internacional. O segundo ponto refere-se à necessidade de melhorar a eficiência no manejo dos recursos, para o que se exige evitar a repetição e as políticas de gestão inadequadas. Um terceiro ponto aborda os mecanismos de destinação de recursos para uma redistribuição com equidade, ressaltando-se que os custos de uma educação de qualidade são diferentes, segundo as variadas necessidades e características dos alunos e contextos, motivo pelo qual se recomenda evitar a distribuição simétrica e linear de recursos. O quarto ponto analisa os atuais esquemas de gestão, finalizando com a necessidade de avançar em direção aos consensos-chave e um novo pacto fiscal que assegurem financiamento e gestão adequados às necessidades.

O documento finaliza com onze recomendações de políticas educacionais que precisam ser abordadas a médio e longo prazo para cumprir com os objetivos de educação de qualidade para todos, no âmbito dos cinco focos estratégicos do Prelac. Elas envolvem medidas de política geral e transformações nos diferentes níveis do sistema, especialmente das instituições educacionais. As políticas gerais, nas quais se inserem as recomendações, não de ser políticas de Estado concertadas com a sociedade, integrais, integradas e com enfoque nos direitos.

**Ana Luiza Machado**

Diretora adjunta do setor de Educação da UNESCO  
e ex-diretora da OREALC/UNESCO Santiago



## RESUMO EXECUTIVO

### I. Direitos humanos e inclusão social: chaves para o desenvolvimento da América Latina e o Caribe

1. Embora, nos últimos quatro anos, a região da América Latina e do Caribe tenham melhorado seus indicadores econômicos, está fazendo-o a um ritmo inferior ao que se necessita para alcançar – antes de 2015 – as metas de desenvolvimento estabelecidas nos Objetivos do Milênio. A extensão da pobreza (209 milhões de pessoas) e da indigência (81 milhões) assim como a desigual distribuição de rendas – a pior do mundo – estão associadas a uma fragmentação social e cultural que se expressa em altas doses de exclusão e violência, bem como em níveis preocupantes de corrupção e de frágil densidade democrática.
2. Nesse panorama, a proposta de educação de qualidade para todos ao longo da vida enfrenta na região pelo menos quatro desafios percucientes:
  - a) como poderá proporcionar contribuição efetiva ao crescimento econômico como fator-chave que afeta o bem-estar das pessoas;
  - b) como poderá contribuir para a redução das desigualdades sociais e transformar-se num verdadeiro canal de mobilidade social;
  - c) como poderá ajudar a combater a discriminação cultural, a exclusão social e prevenir a violência e a corrupção;
  - d) como poderá contribuir para maior coesão social e para o fortalecimento dos valores democráticos, ampliando as opções para viver com dignidade, valorizando a diversidade e respeitando os direitos humanos.

### II. Qualidade da educação para todos a partir de enfoque de direitos humanos

3. Os países da região envidaram esforços consideráveis para aumentar os anos da educação obrigatória, incrementar a cobertura, melhorar a infra-estrutura, desenhar novos currículos e formar os docentes, entre outros aspectos. Entretanto, persistem problemas de qualidade da educação que afetam em maior medida a coletividade ou os indivíduos mais vulneráveis. Estes se encontram numa situação de desigualdade no que se refere ao acesso, à continuidade dos estudos e aos resultados do aprendizado. Torna-se necessário melhorar os desenhos das políticas públicas em educação e desenvolver ações específicas para se conseguir educação de qualidade para todos.
4. À qualidade da educação se atribuem diferentes significados, dependendo do tipo de pessoa e de sociedade que o país exige para formar seus cidadãos. Um dos enfoques mais freqüentes é associar

qualidade com eficiência e eficácia, considerando a educação como um produto e um serviço que tenha que satisfazer aos seus usuários. Sem dúvida, essas dimensões são fundamentais, mas insuficientes.

5. A qualidade da educação, pelo caráter de direito fundamental e universal, tem que reunir, com base na perspectiva da OREALC/ UNESCO Santiago, as seguintes dimensões: *respeito aos direitos, relevância, pertinência, equidade, eficiência e eficácia*.
6. A educação como direito humano e bem público permite às pessoas exercer os outros direitos humanos. Por essa razão, ninguém pode ficar excluído dela. O direito à educação se exerce na medida em que as pessoas, além de terem acesso à escola, possam desenvolver-se plenamente e continuar aprendendo. Isso significa que a educação terá de ser de qualidade para todos e por toda a vida.
7. Um enfoque de direitos em educação está fundado nos princípios de gratuidade e obrigatoriedade e nos direitos à não-discriminação e à plena participação. A extensão da educação obrigatória foi-se ampliando em toda a região, abrangendo o nível fundamental e o médio (secundário) e, em alguns casos, a educação infantil. Maior nível educacional de toda a população é um elemento decisivo para o desenvolvimento humano de um país, tanto para elevar a produtividade como para fortalecer a democracia e ampliar a possibilidade das pessoas na opção por maior qualidade de vida.
8. A gratuidade total da educação é uma exigência ainda não preenchida na região, devendo os pais assumir a obrigação do Estado com gastos diretos como a matrícula, indiretos como a alimentação, o transporte, e o “custo de oportunidade”, que é gerado quando as crianças freqüentam a escola em vez de trabalhar e contribuir para a economia familiar. As famílias com escassos recursos despendem maior proporção de seus recursos aos gastos com educação do que as famílias de maiores posses.
9. Dado o papel fundamental que desempenham as escolas públicas em garantir o direito à educação, principalmente para os mais desfavorecidos, são preocupantes as diferenças em relação às privadas. As escolas públicas devem estar equipadas para garantir matrícula e freqüência, além de medidas complementares orientadas no sentido de compensar “o custo de oportunidade”.
10. Garantir o direito à não-discriminação é condição *sine qua non* para o exercício do direito à educação. Os princípios básicos que orientam a educação não de ser os mesmos para todos, independente de sua origem e condição, mas também é preciso considerar alguns direitos diferenciados ou garantias específicas para certas coletividades minoritárias ou em evidene situação de vulnerabilidade. A partir do sistema das Nações Unidas, adotaram-se diferentes Convenções e Declarações com o objetivo de assegurar a igualdade de oportunidades ao pleno exercício do direito à educação.
11. A garantia do direito à não-discriminação trará como resultado a eliminação das diferentes práticas que limitam não só o acesso à educação, mas também a continuidade dos estudos e o pleno

desenvolvimento e aprendizagem. A seleção e exclusão de alunos são práticas recorrentes nos sistemas educacionais. Ditas práticas, além de atentarem contra o direito à educação, limitam a integração e a coesão social e conduzem à concentração daqueles que têm maiores necessidades educacionais em determinadas escolas, principalmente as populações de zonas desfavorecidas.

12. O direito à não-discriminação está estreitamente vinculado à participação – fundamental para o exercício da cidadania – entendida como tomar parte nas atividades da vida social bem como ter a possibilidade de compartilhar decisões que afetam a própria vida e a da sua comunidade. Vale dizer, é o direito à liberdade de expressão, essencial nas sociedades democráticas.
13. As tensões entre qualidade e equidade e entre inclusão e segregação são objeto de controvérsia em numerosos países. Qualidade e equidade não são apenas incompatíveis, mas também indissociáveis. Uma educação será de qualidade se oferecer os recursos e apoio de que cada um necessita para estar em igualdade de condições para aproveitar as oportunidades de aprendizagem e exercer o direito à educação.
14. Na perspectiva da *equidade*, é preciso equilibrar os princípios de igualdade (o comum) e diferenciação (o diverso). É uma obrigação dos sistemas educacionais assegurar a equidade em uma tripla dimensão: no acesso, nos processos e nos resultados. A educação deve tratar de forma diferenciada o que é desigual na origem para se chegar a resultados de aprendizagem equiparáveis e não reproduzir as desigualdades presentes na sociedade.
15. Avançar na direção de maior equidade na região supõe desenvolver escolas mais inclusivas que acolham a todas as crianças e jovens da comunidade, transformando sua cultura e suas práticas para dar respostas às necessidades de aprendizagem de todos. O desenvolvimento de escolas inclusivas é o fundamento de sociedades mais justas e democráticas. Por sua natureza, a escola pública deve ser inclusiva e favorecer o encontro entre diversos grupos sociais.
16. A relevância responde ao quê e para quê da educação. A partir de um enfoque de direitos, além de enfrentar a exclusão, tem que perguntar-se quais são as finalidades da educação e se estas representam as aspirações do conjunto da sociedade e não apenas de determinados grupos de poder. Uma educação é de qualidade se promove o desenvolvimento das competências necessárias à participação nas diferentes áreas da vida humana, enfrentamento dos desafios da sociedade atual e desenvolvimento do projeto de vida em relação com o outro. O desenvolvimento integral da personalidade é uma das finalidades que são atribuídas à educação em todos os instrumentos de caráter internacional e nas legislações dos países da região. A educação também é condizente se está orientada para as finalidades que são fundamentais em determinados momentos e contextos, como projeto político e social.
17. A seleção dos processos de aprendizagem mais significativos adquire especial valor na atual sociedade do conhecimento, onde os conteúdos

se duplicam a grande velocidade e muitos perdem força rapidamente. A sobrecarga dos currículos atuais exige que se decida de maneira urgente quais são as aprendizagens significativas que deverão compor a educação escolar. A seleção deve ser feita, considerando-se de que maneira contribuem para se alcançar os fins da educação, buscando um equilíbrio entre as exigências derivadas das demandas sociais e as exigências do desenvolvimento pessoal, além das do projeto social e cultural que se deseja promover mediante a educação escolar. Os quatro pilares do relatório Delors para a aprendizagem do século XXI – *aprender a conhecer, a fazer, a ser e a viver juntos* – constituem uma referência indispensável para se estabelecer quais devem ser as aprendizagens básicas e mais relevantes na educação.

18. A pertinência da educação alude à necessidade de que esta seja significativa para pessoas de diferentes estratos sociais e culturas, e com diferentes capacidades e interesses, de forma que possam apropriar-se dos conteúdos da cultura mundial e local – e construir-se como sujeitos, desenvolvendo sua autonomia, autogoverno e sua própria identidade. Para que haja pertinência, a educação tem que ser flexível e adaptar-se às necessidades e características dos estudantes e dos diversos contextos sociais e culturais. Isto exige que se caminhe de uma pedagogia da homogeneidade para uma da pedagogia da diversidade, utilizando-se desta como oportunidade para enriquecer os processos de ensino e aprendizagem, e otimizar o desenvolvimento pessoal e social.
19. O desenvolvimento de um currículo relevante e significativo para toda a população enfrenta uma série de dilemas que deveriam ser mais considerados como equilíbrios a serem alcançados: entre o mundial e o local, ou entre o universal e o singular; ou seja, converter-se em cidadão do mundo e participar ativamente na comunidade de origem; entre as necessidades do mercado de trabalho e as do desenvolvimento pessoal; entre o comum e o diverso; e entre o disciplinar e a integração de conteúdos.
20. A eficácia e eficiência são dois atributos básicos da educação de qualidade para todos os que haverão de constituir-se em foco da ação pública no terreno da educação. É preciso identificar em que medida se é eficaz na conquista de aspectos que traduzam em termos concretos o direito a uma educação de qualidade para toda a população. É necessário analisar em que medida a operação pública é eficiente, respeitando o direito do cidadão para que seu esforço material seja adequadamente reconhecido e retribuído. A eficiência não é um imperativo economicista, senão uma obrigação derivada do respeito à condição e direitos individuais universais.

### III. Os docentes e a garantia do direito à educação

21. A qualidade dos docentes e o ambiente que criam na sala de aula, excluídas as variáveis extra-escolares, são os fatores decisivos que explicam os resultados de aprendizagem dos alunos, o que significa

- que as políticas orientadas a melhorar a qualidade da educação só podem ser viáveis se os esforços se concentrarem em transformar, com os docentes, a cultura da instituição escolar. Por sua vez, sem o concurso do professorado nenhuma reforma da educação terá sucesso.
22. Os países da região enfrentam o desafio de implementar políticas e estratégias que garantam um corpo docente com as competências profissionais e éticas adequadas, assim como os meios necessários para tornar efetivo o direito dos alunos a aprender e desenvolver-se plenamente. As ações que os países desenvolveram para melhorar a qualidade do trabalho docente tiveram menor impacto do que o esperado, em que pesem os grandes esforços despendidos. As duas iniciativas mais freqüentes foram a recuperação dos níveis salariais e a implementação de programas maciços de capacitação para mestres em serviço que, além de necessárias, são exigências.
  23. Para se conseguir um bom desempenho profissional é necessário abordar de forma integral um conjunto de fatores que são fundamentais para o desenvolvimento e o fortalecimento das capacidades cognitivas, pedagógicas, éticas e sociais dos docentes. Três deles exigem uma atenção prioritária por parte dos países: um sistema articulado de formação e desenvolvimento profissional permanente; um sistema transparente e motivador de carreira profissional e avaliação docente; e um sistema adequado de condições trabalhistas e de bem-estar.
  24. Para atrair candidatos bem qualificados, retendo os melhores profissionais e garantindo seu desenvolvimento permanente não bastam as ações conjunturais ou parciais; exigem-se políticas públicas de Estado, integrais, de caráter sistêmico e enriquecidas com uma perspectiva intersetorial. Um aspecto fundamental para a viabilidade dessas políticas é sua formulação com consensos sociais e políticos que comprometam soluções de longo prazo, estimulem uma cultura de co-responsabilidade e se traduzam em agendas e compromissos concretos.
  25. A participação dos mestres na mudança educacional é essencial para que esta tenha bom êxito, para o que é preciso criar condições e mecanismos institucionais que fortaleçam o protagonismo e responsabilidade na gestão de suas instituições e na formulação de políticas educacionais. Dessa forma, inverter-se-á o enfoque tradicional que considerava o docente como um executor de orientações e decisões definidas sem sua opinião e conhecimento, o que resultou em limitações para que as políticas se traduzissem em práticas efetivas nas escolas e nas salas de aulas. O Estado e a sociedade devem garantir aos docentes as melhores condições de trabalho e estes devem mostrar o mais alto desempenho traduzido em aprendizagens efetivas dos estudantes.

#### **IV. Financiamento e educação de qualidade para todos**

26. É necessário rever os sistemas atuais de financiamento da educação para desenvolver as mudanças necessárias para que o Estado cumpra seu papel de fiador do direito de todos a uma educação de qualidade.

Os atuais repasses de recursos públicos são *claramente insuficientes*. É mister que se desenvolvam esforços para determinar qual é o custo de uma educação de qualidade em diferentes contextos, superando os esquemas homogeneizadores e os repasses calçados em comportamentos históricos.

27. O incremento do financiamento público da educação passa necessariamente pela exploração de diversas opções que incluem, entre outras, uma maior participação de agentes não-estatais, operações de conversão da dívida, ou a cooperação internacional. Entretanto, existem dois fatores-chave a considerar: crescimento substantivo da prioridade atribuída à educação nos recursos públicos, e melhora radical na eficiência do sistema. Esses fatores podem lograr aumentos significativos de recursos e refletir o compromisso social com a educação. Entre os numerosos efeitos nocivos da ineficiência atual está o que reduz as possibilidades de se legitimar reivindicações por maiores recursos. *Gastar melhor é indispensável para poder investir mais.*
28. Além de assegurar a disponibilidade dos recursos necessários, é preciso que os esquemas de gestão de ditos recursos correspondam a um enfoque de direitos. Os repasses lineares comuns na região não condizem com a diversidade de situações que a educação enfrenta para garantir aprendizagens equiparáveis para todos. Isso implica na revisão das políticas de gasto atuais, de modo que a preocupação pela equidade não seja um *fator agregado*, mas sim parte consubstancial dos processos de desenho das políticas sobre financiamento. O caráter essencialmente redistributivo da ação pública em educação não se resolve com magnitudes marginais do financiamento, mas exige que este seja definido em função da preocupação pela equidade. Requer-se uma revisão dos processos atuais de gestão e regulações legais que reduzem a flexibilidade do sistema de ensino, em especial no terreno dos contratos docentes, que representam o grosso da rubrica orçamentária.
29. Todo o exposto exige acordos sociais que sustentem e tornem viáveis as transformações fiscais e regulatórias necessárias à maior destinação de recursos e maior flexibilidade na gestão como resposta adequada à diversidade.

## Recomendações de políticas

30. Para serem efetivas em garantir o direito a uma educação de qualidade para todos, as políticas devem dispor de alguns dispositivos legais, cuja ausência ou escasso desenvolvimento limitaram a extensão de muitos esforços realizados pelos países nos últimos anos: políticas de Estado programadas com a sociedade; políticas integrais e integradas; e políticas com enfoque de direitos. Em seguida, formula-se um conjunto de 11 áreas de políticas nas quais é necessário interferir no médio e longo prazos para que a região avance com passos mais firmes na direção da realização das metas da EPT.

31. Assegurar o papel do Estado como fiador e regulador do direito universal a uma educação de qualidade. O Estado tem que promover, proteger e garantir esse direito por meio de:
  - Provisão de serviços educacionais acessíveis para toda a população.
  - Garantia de uma oferta formação plural que permita aos pais escolher o tipo de educação para seus filhos sem que atente contra o direito à educação.
  - Definição de critérios básicos de qualidade para todas as escolas.
  - Fortalecimento das escolas públicas e melhora de sua qualidade.
  - Estabelecimento de regulações que evitem as distintas formas de discriminação, melhorando os sistemas de garantia existentes.
  - Garantia de mecanismos de entendimento para abordar as causas que geram a desigualdade fora dos sistemas educacionais.
32. Assegurar o direito de aprender durante toda a vida. Faz-se necessário o trânsito desde sistemas educacionais verticais, organizados em níveis e idades, até os sistemas flexíveis com diferentes modalidades e trajetórias articulados entre si. A educação primária historicamente tem sido o nível mais atendido, por isso – e sem esquecer que há dívidas pendentes nesse nível – é preciso concentrar maiores esforços na educação da primeira infância, na educação secundária e na educação de jovens e adultos.
33. Avançar a partir de enfoques homogêneos e padronizados em direção a políticas integrais que considerem a diversidade com coesão social.
  - Considerar a diversidade no desenho de políticas gerais, o que reduzirá a necessidade de desenvolver programas focalizados e permitirá que as estratégias para atender necessidades específicas estejam articuladas em um quadro geral de atenção à diversidade.
  - Contemplar estratégias específicas para assegurar, a determinadas coletividades, o direito a uma educação de qualidade em igualdade de condições: a atenção à diversidade cultural e diversidade lingüística; a zonas geográficas afastadas; gênero; diferenças individuais; e a quem quer que tenha necessidades especiais.
34. Enfatizar as políticas destinadas a garantir a inclusão.
  - Dar prioridade ao acesso aos programas de educação e cuidados da primeira infância, aos meninos e meninas em situação de vulnerabilidade.
  - Desenvolver escolas com salas de aulas diversificadas.
  - Implementar sistemas de apoio para identificar e atender as dificuldades de aprendizagem.
  - Fornecer recursos de informática aos alunos para melhorar as aprendizagens e a equidade: um *laptop* por aluno.
35. Distribuição equitativa de recursos para assegurar uma escola pública gratuita e de qualidade para todos.
  - Aumentar a prioridade destinada à educação nos orçamentos públicos e mobilizar a maior quantidade de recursos disponíveis.

- Redistribuir eqüitativamente os recursos públicos, analisando as diferentes necessidades das pessoas e das instituições para programar os custos diferenciados que se exigem para responder a elas.
  - Ponderar os custos diretos, indiretos e de oportunidade para levar a cabo uma política de gratuidade plena.
  - Melhorar a eficiência da gestão do sistema.
  - Fomentar pactos nacionais pela educação para incrementar os recursos e impulsionar as transformações normativas que introduzem inflexibilidades e ineficiência no sistema.
36. Melhorar o equilíbrio na atribuição de tarefas e responsabilidades entre os diferentes níveis de gestão, fortalecendo o protagonismo dos atores locais. É necessário passar de uma ênfase no desenho de políticas educacionais nacionais ou subnacionais que tenham de ser implantadas em nível local, a um que também habilite os atores locais para que tomem as decisões da operação das instituições de ensino. Para isso, exige-se:
- Respaldo técnico e administrativo para garantir o desenvolvimento das capacidades e os recursos para exercer as responsabilidades delegadas.
  - Supervisão e monitoramento para identificar se o conjunto do país avança em direção à garantia do direito à educação e se existem espaços defasados que requeiram esforços adicionais das instâncias centrais.
  - Articulação dos diferentes programas ou ações que se desenvolvam no âmbito local.
37. Políticas integrais para o fortalecimento da profissão docente. As políticas de docentes têm que ser de Estado, sistêmicas, integrais e intersetoriais que permitam:
- Criar e fortalecer sistemas articulados de formação inicial, inserção na profissão e desenvolvimento profissional docente.
  - Assegurar o papel da escola como centro para a formação, o desenvolvimento profissional e a avaliação docente.
  - Fortalecer sistemas de carreira de magistério inter-relacionados com a avaliação docente, o desenvolvimento profissional e as remunerações.
  - Desenvolver programas intersetoriais e setoriais que contribuam para criar condições adequadas de trabalho e bem-estar pessoal dos docentes.
  - Gerar capacidades político-técnicas para a formulação de políticas integrais e intersetoriais sobre a profissão docente.
38. Desenho e desenvolvimento de currículos relevantes e pertinentes para todo o alunado. Atualizar permanentemente os desenhos curriculares e dar prioridade aos processos de desenvolvimento curricular, prestando especial atenção a:



- Competências essenciais para o exercício da cidadania mundial e local.
  - Competências relacionadas com o *aprender a ser e aprender a fazer*, porque são as dimensões menos presentes nos currículos da região.
  - Desenhos abertos e flexíveis que se possam enriquecer e adaptar às necessidades de aprendizagem de cada indivíduo e às características dos contextos, promovendo uma educação intercultural para todos.
  - Elaboração de materiais pedagógicos que permitam colocar em prática os novos enfoques sobre a aprendizagem.
  - Processos sustentados de formação para que os grupos docentes desenvolvam as competências que exigem os processos de desenho e desenvolvimento curricular.
  - Sistemas de assessoramento para apoiar as equipas docentes nos processos de adaptação e enriquecimento curricular.
39. Políticas que tenham como centro a transformação das escolas para que sejam mais inclusivas e se consigam melhores aprendizagens. Oferecer uma educação de qualidade que contenha as dimensões descritas requer *um novo modelo de escola* e o desenvolvimento de políticas que viabilizem sua colocação em prática. Os recursos adicionais não têm grande utilidade se não produzirem mudanças em sua cultura, sua organização e suas práticas. As características de identidade desse modelo de escola deveriam ser:
- Cultura inclusiva e de participação.
  - Comunidades de aprendizagem e de colaboração.
  - Flexibilidade organizacional e pedagógica.
  - Recursos humanos e materiais suficientes e eqüitativos para atender a diversidade de necessidades de aprendizagem do alunado.
  - Equipas docentes comprometidas com a aprendizagem de seus alunos e com seu desenvolvimento profissional.
  - Diretores como líderes pedagógicos.
  - Abertura das escolas para a comunidade e para o trabalho em rede.
  - Escolas com as competências e os recursos necessários para exercer sua autonomia.
40. Políticas articuladas de avaliação da aprendizagem orientadas para a melhora progressiva da qualidade da educação e do funcionamento dos sistemas educacionais. É importante instalar uma cultura da avaliação, coerente com o conceito de qualidade da educação como direito, que incorpore e aproveite a experiência regional adquirida por meio dos sistemas nacionais e subnacionais de avaliação que a difunda e enriqueça através da diversificação da avaliação dos diferentes componentes que determinam o bom funcionamento dos sistemas. Para isso, sugere-se:

- Desenvolver políticas de avaliação integradas que articulem ações de avaliação do sistema educacional e seus diversos componentes.
  - Fortalecer e otimizar os sistemas de avaliação dos alunos, considerando:
    - ampliar os componentes curriculares além das áreas instrumentais tradicionalmente avaliadas;
    - incorporar o critério de diversidade dos alunos nas avaliações;
    - utilizar estratégias metodológicas diversificadas;
    - articular ditos sistemas com o desenvolvimento curricular e as metas de aprendizagem esperadas;
    - melhorar a difusão e o uso da informação gerada.
  - Desenvolver e melhorar os sistemas de avaliação do desempenho docente e das instituições, complementando o processo de avaliação externa com processos de auto-avaliação.
  - Abrir o debate sobre a necessidade de avaliar as administrações escolares na região.
  - Articular os processos de avaliação da aprendizagem com os sistemas de informação.
41. Construção de sistemas integrados de informação oportuna, confiável e relevante para a tomada de decisões. É preciso rever e integrar os modelos analíticos dos diferentes subsistemas de informação de modo que estes se ajustem a uma visão centrada na natureza da educação como direito humano fundamental. Exige-se considerar a informação e conhecimentos gerados nas pesquisas usualmente desenvolvidas fora das instituições públicas.

## CAPÍTULO 1

### DIREITOS HUMANOS E INCLUSÃO SOCIAL: CHAVES PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

#### 1. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a superação da pobreza e das desigualdades

Na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo convocada pelas Nações Unidas no ano 2000, os países comprometeram-se a alcançar, antes de 2015, oito Objetivos de Desenvolvimento (Resolução AG 8/09/2000) sustentados em uma concepção de desenvolvimento vertebrada pelo exercício dos direitos humanos. O conceito de desenvolvimento humano sustentável enfatiza a importância do crescimento econômico, a necessidade de uma redistribuição eqüitativa da riqueza para superar a pobreza, a integração da mulher em todas as esferas da vida pública, a autodeterminação dos povos, incluídos os indígenas, o cuidado do meio ambiente e a melhora da capacidade das pessoas para decidir sobre seu futuro (ONU, 2001). De acordo com essa visão, e a partir da perspectiva de como a educação pode contribuir para o desenvolvimento, a UNESCO o definiu como o “processo que aumenta a liberdade efetiva das pessoas para realizar aquilo que valorizam” (UNESCO, 1996a).

Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio destinam-se a combater as várias formas da pobreza que inibem as pessoas da capacidade de optar por maior bem-estar. São:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome.
2. Alcançar o ensino fundamental universal.
3. Promover a igualdade entre os gêneros e a autonomia da mulher.
4. Reduzir a mortalidade infantil.
5. Melhorar a saúde materna.
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças.
7. Garantir a sustentabilidade do meio ambiente.
8. Criar uma associação mundial para o desenvolvimento.

Os países da América Latina e o Caribe reiteram seu compromisso e vontade política de alcançar esses objetivos para reduzir a pobreza, ampliar as oportunidades de formação e alcançar o desenvolvimento. Não foi fácil. No decorrer dos últimos anos, algumas políticas públicas implementadas pelos governos da região provocaram o surgimento de barreiras que provavelmente impedirão que alguns cumpram as metas propostas no tempo previsto.

A maioria dessas barreiras provêm de políticas econômicas que, embora, em alguns casos tiveram êxito na estabilização da economia mediante o controle da inflação e do déficit fiscal e conseguiram o equilíbrio

das balanças de pagamentos, ao mesmo tempo, ajudando a liberalização do comércio, não se propuseram com o mesmo nível de decisão a reduzir a pobreza e as desigualdades nos prazos acordados.

Nos últimos anos, a região da América Latina e do Caribe realizou persistentes esforços, culminando com a redução da pobreza, mas em um nível inferior ao desejado. Em 2005 (Cepal, 2006), ainda 39,8% da população latino-americana vivia em condições de pobreza (209 milhões de pessoas), e 15,4% (81 milhões) na indigência. Cifras melhores do que as de 2002, quando a pobreza e a indigência alcançavam 44% e 19,4% respectivamente. Isso indica que, em números absolutos, entre 2002 e 2005, a pobreza foi reduzida em 12 milhões de pessoas e os indigentes em 16 milhões, o que significa que pela primeira vez a taxa de pobreza caiu abaixo do nível de 1980, quando 40,5% da população foi contabilizada como pobre.

Ainda que até 2006 não se contasse com essas cifras alentadoras quanto à redução da pobreza, em 2005 um estudo da Cepal (2005) que analisa a situação de 18 países da América Latina, concluiu que, se eles continuassem comportando-se como no decênio de 1990, em 2015 somente sete deles cumpririam suas metas de redução da pobreza extrema<sup>1</sup>; outros seis a reduziriam lentamente<sup>2</sup>; e os cinco restantes<sup>3</sup> provavelmente elevariam seus níveis de pobreza, ou por haver aumentado a desigualdade, reduzido a renda per capita ou por ambas as razões ao mesmo tempo.

A fim de poder reduzir a pobreza à metade antes de 2015, os países deveriam esforçar-se por elevar as taxas de crescimento econômico significativamente. Estima-se que os países de maior pobreza deveriam crescer num ritmo médio de 7% anual, o que é muito difícil de conseguir. Em compensação, os de menor pobreza poderiam alcançar ditas metas se mantivessem as atuais taxas de crescimento (Cepal, 2005). Ainda que 2006 tenha sido o quarto ano consecutivo de crescimento econômico na região – o melhor resultado nos últimos 25 anos – auxiliado pelo ciclo favorável das principais economias mundiais, a média de crescimento continua sendo reduzida (2,2% entre 1980 e 2002 – Cepal 2006), se se comparar com a necessidade que têm os países para cumprirem com seus Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

No entanto, apesar de em muitos países a pobreza ter diminuído, a desigualdade na distribuição da renda continua uma grande preocupação na América Latina e no Caribe. Ainda na região, os 10% mais ricos superam em 20 vezes ou mais os rendimentos dos 40% mais pobres. Entre as causas, às quais se atribui a distribuição tão desigual, destaca-se a injusta distribuição do patrimônio que é ainda mais marcada do que a própria distribuição da renda; a composição demográfica dos domicílios (as famílias de menores recursos têm mais filhos do que as de maiores recursos); a educação (os pobres ainda não atingiram um limiar educacional que lhes permita sair da pobreza); o emprego (os domicílios pobres são mais numerosos e contam com menos membros que percebem rendimentos); e, finalmente, a despesa social quando é regressiva e não-progressiva, isto é, quando não cumpre com o seu

<sup>1</sup> Argentina (antes da crise), Chile, Colômbia, Honduras, Panamá, República Dominicana e Uruguai.

<sup>2</sup> Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México e Nicarágua.

<sup>3</sup> Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela.

papel redistributivo (em muitos países, o quintil mais rico da população se beneficia de um percentual da despesa social similar ao quintil mais pobre) (FRANCO, 2002).

Embora a despesa social (com educação, saúde e seguridade social, entre outros) haja aumentado numa década de 10,1% para 18,8% do total da despesa pública (BÁRCENA, 2005), em geral esses recursos não foram distribuídos em forma eqüitativa; portanto, a despesa social não foi convertida numa eficaz ferramenta de redistribuição.

Contudo, há diferenças quanto ao efeito que os variados componentes da despesa social têm com respeito à influência na redistribuição de renda. De fato, os recursos públicos destinados à seguridade social estão muito concentrados nos estratos de renda média e alta, pelo que não têm maior impacto no aprimoramento das condições que provocam as desigualdades. Os recursos destinados à educação, em compensação, tendem a alcançar os segmentos mais amplos da população. A eficácia da redistribuição na focalização da despesa depende tanto do esforço de investimento e provisão dos serviços aos estratos de baixa renda, como do efetivo acesso dos beneficiários a eles. Isso permite concluir que alcançar a conclusão universal do ensino primário com resultados de aprendizagem equiparáveis à universalização do ensino secundário (médio) e um crescimento progressivo da educação superior constitui um dos desafios cruciais das políticas educacionais orientadas no sentido da redistribuição de renda e da eqüidade social (Cepal, 2005).

O desafio para os países é institucionalizar políticas sociais que assegurem benefícios mínimos que possam ser garantidos para toda a população. Ainda que as políticas de focalização sejam imperiosas, não são suficientes para construir sociedades mais eqüitativas em forma estável. Se bem que essas políticas têm tido um impacto positivo no curto prazo, ao se prolongarem muito no tempo, poderão acabar por estabelecer um regime segmentado na qualidade da assistência social (educação para pobres e para o resto; saúde para os pobres e para o resto), o que reforçaria desigualdades de trajetórias e resultados, por mais que se procure por meio delas igualar oportunidades de acesso (Cepal, 2005).

As políticas econômicas constituem a variável explicativa mais evidente do aumento ou diminuição da pobreza, assim como da maior ou menor eqüidade na distribuição de renda. Entretanto é difícil assinalar em que momento e em que países é adequado fomentar qual tipo de políticas, posto que medidas similares em matéria de políticas econômicas possam produzir resultados diferentes em países diferentes, porquanto os pobres produzem bens diferentes, consomem coisas diferentes e suas fontes de renda são afetadas de maneira diferenciada (GANUZA, 2002).

O investimento em ciências e no uso das novas tecnologias, ainda escasso na região, aparece como necessidade impostergável para elevar o desenvolvimento científico endógeno dos países e, desse modo, formar capital social, incorporar valor agregado e elevar os níveis de produtividade com a finalidade de combater a pobreza. É um desafio direto para o desenho de políticas educacionais que devem evitar a ampliação do divisor digital, que poderia gerar ainda mais desigualdades entre os que têm e os que não têm acesso ao uso das novas tecnologias.

Enrique Ganuza (2002) assinala que, por diferentes razões, as políticas macroeconômicas nos últimos anos não tiveram o efeito esperado delas: uniformizaram-se os desenhos de políticas nos diferentes países, quando a realidade reclamava diversidade; as medidas estabilizadoras foram excessivamente recessivas, afetando em grande medida a produção e o emprego; a seqüência das reformas não foi a adequada (não se criaram instâncias de supervisão suficientes e de forma simultânea com os processos de desregulação); incentivaram-se as privatizações antes que a iniciativa privada pudesse materializar-se; e começou-se a pensar em redes de proteção social quando já os pobres haviam aumentado em grande número.

O resultado da aplicação dessas políticas foi maior concentração de riqueza, aumento da exclusão social, do desemprego, da informalidade e da precariedade do trabalho. Tudo isso repercutiu negativamente na capacidade produtiva e de crescimento dos países. Hoje as análises coincidem em que a desigualdade é uma das causas que afetam a taxa e qualidade do crescimento econômico, contrariamente ao que se acreditava, que era o baixo crescimento que produzia a desigualdade (FRANCO, 2002; GANUZA, 2002).

## 2. Os desafios para a inclusão social, política e cultural

Com o desafio do crescimento econômico e a superação das desigualdades, a América Latina e o Caribe continuam precisando encarar com maior resolução o tema da exclusão social, política e cultural de grande parte de sua população, particularmente a indígena e afrodescendente. Esta é região com maior desigualdade de renda do mundo. A polarização social foi-se incrementando devido, entre outras razões, aos efeitos da globalização, cuja incidência não teve a mesma repercussão em todos os setores da população.

A história de pobreza e desigualdade tem gerado uma situação de exclusão social, e muitas pessoas que vivem em espaços próximos mantêm diferenças muito marcadas em suas formas de vida. A isto soma-se a irrupção, nos últimos tempos, dos movimentos indígenas no cenário político e social, cujo efeito tem sido o de dar maior visibilidade a uma discriminação estrutural que se expressa em marginalidade, exclusão e pobreza. Dentro da ordem jurídica internacional desenvolveu-se um regime especial sobre os direitos coletivos dos povos indígenas (OIT, 1989; ONU, 2006), que advogam a norma da não-discriminação, a integridade cultural, o acesso à terra, desenvolvimento e bem-estar social e a participação política (CEPAL, 2006). Os estados estão convidados a assumir essas resoluções que, para o caso da educação, representam enormes desafios econômicos, técnicos e políticos. De igual modo, constitui um desafio para as políticas educacionais a atenção ao crescente aumento da população migrante que se desloca como produto das guerras internas, a violência e a pobreza.

Esta sociedade polarizada, que torna visível de maneira sem precedentes o hiato entre ricos e pobres, indígenas e não-indígenas, afrodescendentes e brancos, igualmente propicia um caldo de cultura para o incremento da insegurança e da violência. Entre os homens, a taxa de mortalidade por homicídios no conjunto da região americana era, no ano 2000, de 17,8 para cada 100 mil habitantes. Mas, ao se desagregarem os

dados por sub-regiões na América Latina e no Caribe, se elevou para 25,1 (OPS, 2005), tornando-se uma das mais altas do mundo. Assim também, a mortalidade causada por homicídio varia em função do nível de renda. Enquanto na camada de alta renda, a morte por homicídio entre a população masculina, no ano 2000, era de 6,5 para cada 100 mil habitantes, para os níveis de renda média e baixa era de 27,5 (OMS, 2003). Ainda que a desigualdade social não possa ser considerada a única causa do aumento da violência, uma vez que ela também se associa às diferentes expectativas como resultado das diferenças entre o consumo simbólico e o consumo material, entre nível educacional e acesso a empregos produtivos, entre o desejo de autonomia e a impossibilidade de materializá-la, seu aumento foi tal que os custos para combatê-la foram estimados em cifras que oscilam entre 7% e 12% do Produto Interno Bruto da região (GANUZA, 2002; BOURGUIGNON, 1999).

No âmbito desse panorama de pobreza, desigualdade e violência social, a mulher vê-se duplamente afetada. Por um lado, a pobreza e a desigualdade afetam com mais força as mulheres, especialmente aquelas que são mães e chefes de lar, as quais têm que enfrentar maiores dificuldades no acesso ao mundo do trabalho e discriminações salariais. Por outro lado, as mulheres são com maior frequência vítimas da violência intrafamiliar e social.

Além disso, a polarização se vê forçada por políticas públicas que tendem a reproduzir a segmentação social originada pela implantação de uma política econômica baseada quase que exclusivamente nos benefícios do mercado e em uma escassa institucionalidade reguladora por parte do Estado. No campo da educação, as políticas públicas têm tendido a reproduzir a segmentação social, oferecendo aos setores de menores renda uma educação de pior qualidade do que a oferecida aos estratos médios e altos. São os setores de menores recursos que, pela situação estrutural, se evadem mais, repetem e têm resultados inferiores nas avaliações padronizadas. Os sistemas educacionais que, no passado, foram canais de mobilidade social e veículos de integração, transformaram-se cada vez mais em circuitos segmentados para pobres e ricos, criando-se com isso um perigoso circuito de reprodução intergeracional da desigualdade.

No campo das políticas sociais, merece especial menção o que está ocorrendo no mercado de trabalho. A flexibilização das relações trabalhistas como produto da implantação das políticas liberais desacompanhadas de adequadas regulações e medidas de proteção social fez consolidar-se um universo de vínculos precários com o mundo produtivo que, por sua vez, tem significado debilitação da capacidade do mercado de trabalho para contribuir para a integração social. A maior fragmentação do sistema produtivo, a escassez de oportunidades de trabalho no setor formal da economia, o enfraquecimento dos vínculos salariais, o incremento das desigualdades nas remunerações, ou a expansão da informalidade e a desocupação têm configurado um novo cenário com profundas implicações na dinâmica social da região. O desemprego aumentou de 6% para 11% em uma década; e de cada dez novos postos de trabalho, sete geraram-se no setor informal da economia (BÁRCENA, 2005). Torna-se cada vez mais necessária a execução de políticas econômicas e sociais integradas, que compatibilizem competitividade e eficiência econômica com as demandas de proteção, segurança e exercício dos direitos trabalhistas e do cidadão (OIT, 2005).

Outro desafio que enfrenta a região é o tema da corrupção, que debilita as instituições democráticas, afeta as instâncias de governos, os partidos políticos, o poder judiciário, as empresas, as polícias e outros. Constitui um fator de instabilidade política que pode retardar ainda mais os fluxos de capitais e, portanto, o investimento produtivo. Num relatório que apresenta a percepção dos graus de corrupção em 163 países (Transparência Internacional, 2006), dos 28 correspondentes à região, somente três têm pontuação superior a 5 pontos numa escala de um a 10 (sendo 10 o indicador de menor corrupção e 1 o de maior corrupção); outros 14 têm uma pontuação entre 3,0 e 4,9 pontos; e 11 não conseguem atingir 3 pontos. Para os países da América Latina e do Caribe, a média do índice de percepção de corrupção é de 3,5, considerado muito baixo em comparação com outras regiões. Estes índices demonstram de manifesto a forte correlação existente entre corrupção e pobreza.

### 3. A coesão social: o sentido de comunidade e pertinência

A pobreza, a instabilidade e vulnerabilidade dos setores médios e a erosão das instituições de proteção social têm significado uma profunda transformação cultural na sociedade, hoje mais centrada no indivíduo, em sua autonomia e na liberdade pessoal como garantidores do sucesso. O tecido social tem-se tornado mais frágil, rompeu-se o conceito de comunidade, e já não se espera uma solidariedade vertebrada de parte do Estado. Os cidadãos dificilmente se vêem a si mesmos formando parte de um ente coletivo, de um “nós”, definiu afetando tudo isso os “nossos modos de viver juntos”, como a UNESCO definiu cultura (UNESCO, 1996b).

As mudanças culturais incrementam a diversidade de atores e fatores que conformam a trama social. A diversidade social e cultural representa uma das grandes riquezas da região, sempre que seja contida em uma ordem consensual. Sem dita ordem, a diversidade tende a desembocar em fragmentação, o que um relatório das Nações Unidas denomina de “diversidade dissociada” (GANUZA, 2002). Grande parte da população – especialmente indígenas e afrodescendentes (próxima aos 200 milhões de habitantes na região) – está e se sente excluída das redes de proteção social e dos frutos do desenvolvimento.

Essa exclusão não é só do bem-estar econômico e das redes sociais, mas também exclusão de uma comunidade de sentidos que concerne mais a uma maneira de viver juntos do que a um assunto de pobreza material. Na atualidade, os riscos de uma sociedade fragmentada concedem uma nova importância ao tema da coesão e das instituições que, com a escola, apontam para a constituição do social.

Nesse cenário, convém salientar de maneira positiva a instalação de governos democráticos na região. Desde 2005 até o presente, realizaram-se 13 eleições presidenciais democráticas, nas quais a transmissão de poderes efetuou-se de maneira regular.

O fortalecimento das democracias representativas tem sido, juntamente com as medidas de estabilização econômica, um dos pilares impulsionados, nas últimas décadas para levar avante as reformas estruturais que permitiram que deslanchassem das economias regionais. No entanto,



grande parte da cidadania tem expressado algum grau de frustração com respeito à eficácia dos governos democráticos, já que as limitações na forma como se implantou o modelo econômico que vem acompanhando estas democracias não conseguiu melhorar as condições de vida de grande parte da população.

Na realidade, as enquetes regionais realizadas pelo *Latinobarômetro* em 2004, confirmam que, enquanto 72% da população opinam que a democracia é o único sistema com o qual o seu país pode chegar a ser desenvolvido, 53% consideram a democracia como o melhor sistema de governo e 29% sentem-se satisfeitos com o seu funcionamento. Do mesmo modo, ainda que a maioria da população latino-americana considera que a economia de mercado é o único sistema que permitiria o país chegar a ser desenvolvido (60%), a satisfação por seus resultados é ainda inferior ao que sentem pela democracia (19%).

Isso reflete a complexa articulação entre democracia, funcionamento do mercado e coesão social, o que resulta em múltiplas tensões no interior dos países. A fragmentação social a que se vê exposta a região dificulta o estabelecimento de um pacto social coesivo e participativo e se apresenta como um freio às mudanças e à capacidade de adaptação que demandam as exigências do desenvolvimento, pois debilita a governabilidade democrática e afeta o clima de confiança interno que requerem as instituições para funcionar e os países para desenvolver-se.

Disso depende-se a importância e urgência por fortalecer uma cidadania na qual diferentes atores sociais ajam como dinamizadores dos valores cívicos e do conhecimento dos direitos e deveres da população. Para tanto é indispensável compreender o significado do que é público, não como espaço estatal, mas como um espaço de interesse coletivo, onde se construa a confiança que favoreça o desenvolvimento de uma convivência social baseada na tolerância e no respeito às diferenças. Nesse contexto, exige-se revalorizar o conceito de escola pública e o papel público que a educação pode representar na geração de maior coesão social.

Outrossim, é importante considerar o papel que compete ao Estado em facilitar os espaços públicos para a tomada de posse, a participação e o fomento do capital social dos setores mais desfavorecidos da sociedade. Não obstante, ainda se observa ausência de cultura de responsabilidade da cidadania frente a si mesma e ao Estado. Portanto, faz-se necessário não só buscar a melhora do funcionamento dos mecanismos estatais, mas também abrir novos espaços para a participação da sociedade civil. Trata-se de melhorar a densidade democrática dos países mediante a criação de múltiplas instituições e instâncias de participação, e por elas se fortalecem as relações de solidariedade e a responsabilidade para consolidar uma cultura de convivência e desenvolvimento coletivos (OCAMPO, 2005). Exige-se mais ênfase das políticas em participação, transparência e prestação de contas.

Não obstante essa necessidade, nem a dimensão da participação comunitária nem a criação de redes que aumentem o capital social da população converteram-se em prioridades claras no âmbito das políticas sociais da maioria dos países. O enfoque no fomento do capital social ainda não obteve êxito para levar à prática adequadamente nos campos específicos da gestão e do desenho de políticas públicas.

## 4. O exercício do direito à educação, garantia de paz e convivência

Sobre a base deste panorama, a proposta de educação de qualidade para todos na região enfrenta pelo menos quatro desafios vitais e estreitamente vinculados entre si.

- O primeiro se refere ao modo como a educação pode ajudar na superação da pobreza, mediante uma contribuição efetiva ao crescimento econômico sustentado como um fator-chave que permeia o bem-estar das pessoas. Os níveis de crescimento foram insuficientes nos últimos anos e estes, na sociedade do conhecimento, dependem cada vez mais da incorporação de valor agregado à produção e aos sistemas de intercâmbio global. Para isso se necessita melhorar maciçamente o nível de formação das novas gerações que entram no mercado de trabalho, num momento em que a região vai ficando para trás no ritmo do avanço do ensino secundário (médio) e superior, e no nível de aprendizagem efetiva e atualizada de toda a população.
- O segundo consiste em como a educação pode contribuir para a redução das desigualdades sociais. Hoje se verifica uma estreita relação entre rendas familiares, desempenho educacional dos filhos e tipo de trabalho a que têm acesso segundo a escolarização obtida, o que em grande medida acarreta desdobramentos para a geração seguinte, e as desigualdades tendem a reproduzir-se entre as gerações. O fortalecimento de uma escola pública, cuja qualidade deve ser devidamente garantida pelo Estado pode contribuir de forma eficaz para reduzir as distâncias entre as classes de menores e maiores rendas; entre a população rural e urbana; entre os indígenas e não-indígenas e transformar-se em um verdadeiro canal de mobilidade social.
- O terceiro desafio relaciona-se à forma como a educação pode promover maior inclusão social e integração cultural, situando as pessoas no centro de um processo de desenvolvimento humano sustentável, expandindo suas capacidades e ampliando suas opções para viver com dignidade, valorizando a diversidade e respeitando os direitos de todos os seres humanos.
- O quarto desafio remete à forma como a educação pode contribuir para maior coesão social e à prevenção da corrupção e a violência. A educação para a paz e a democracia deveria ajudar no futuro a ter-se um substrato humano mais favorável para erradicar a corrupção, exigir os direitos sociais e culturais, fortalecer a participação social e consolidar uma cultura da igualdade, elemento básico para desenvolver sociedades mais solidárias.

De forma definitiva, esses desafios podem-se resumir ao modo de como incorporar nas políticas educativas um enfoque da educação como direito humano, que possibilite o exercício dos demais direitos humanos (ONU, 1948), amplie as capacidades das pessoas para o exercício de sua liberdade e consolide comunidades pluralistas baseadas na justiça.

## CAPÍTULO 2

# O SALTO DESDE A IGUALDADE NO ACESSO ATÉ A IGUALDADE NA QUALIDADE DA APRENDIZAGEM

### 1. Diferentes concepções sobre a qualidade da educação

A qualidade da educação é uma aspiração constante de todos os sistemas educacionais, compartilhada pelo conjunto da sociedade, e um dos principais objetivos das reformas educacionais dos países da região. Trata-se de um conceito com grande diversidade de significados, com frequência não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESTÁ SEMPRE NO CENTRO DO DEBATE E É UMA ASPIRAÇÃO CONSTANTE DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS DE TODOS OS PAÍSES.

Os formuladores de políticas, os pesquisadores e as instituições responsáveis pelos recursos públicos e privados que investem em educação vêm desenvolvendo interpretações científicas, com seus correspondentes enfoques e ferramentas metodológicas para tornar possíveis os juízos ou valorizações compartilhadas sobre o fenômeno da qualidade. Com frequência, esta se aglutina com eficiência e eficácia, considerando a educação como um produto e um serviço existente no mercado, que tem que satisfazer aos usuários. Obviamente essas dimensões são aspectos fundamentais para avaliar a qualidade, mas a educação se sustenta num conjunto de valores e concepções que determinam em grande medida o juízo de valor que se faz sobre sua qualidade. Em outros casos, a qualidade da educação não se define de forma explícita, mas se constrói uma série de indicadores para medi-la, os quais podem dar uma idéia do enfoque que há por detrás.

Segundo a UNESCO (2005a), das principais correntes interpretativas em educação podem-se deduzir substanciais diferenças com respeito ao que constituirá a qualidade. Nos enfoques humanistas, o essencial é o desenvolvimento das capacidades dos educandos para que construam significados e dêem sentido ao que aprendem, sendo o docente um mediador. Em função disso, preconiza-se que os planos de ensino devem considerar as características e necessidades de cada aluno para aprender. As correntes condutoras, pelo contrário, enfatizam a importância do ensino estruturado, graduando passo a passo o que o aluno aprende e verificando seus resultados. Nesse caso, o docente dirige a aprendizagem controlando estímulos e respostas. Mais radicalmente, nos enfoques críticos, que abrangem uma ampla gama de teorias, estimula-se a análise crítica da realidade e a principal

preocupação é que a educação contribua para a mudança social e para a redução das desigualdades, promovendo a autonomia e a emancipação dos marginalizados.

Nas sociedades latino-americanas e do Caribe todos esses enfoques continuam vigentes, e se vêem enfrentados em debates acadêmicos, na formulação de políticas e nas práticas pedagógicas, e os diversos atores ou grupos de influência envolvidos na educação tendem a subscrever uns ou outros, de maneira mais ou menos consciente<sup>1</sup>.

Na região existe consenso com respeito à baixa qualidade do ensino, em que pesem os esforços realizados para aumentar o tempo de aprendizagem, definir novos currículos, elaborar materiais didáticos ou formar os docentes, entre outros. Esse juízo se baseia nos magros resultados de aprendizagem obtidos em medições e avaliações comparadas, principalmente em leitura, redação e matemática. Mesmo que ditas competências sejam a base dos demais aprendizados, definir a qualidade da educação somente pelos resultados de aprendizagem em determinadas áreas, corre-se o risco de distorcer tanto a formulação de políticas quanto a atividade docente.

Uma dessas distorções é o *reducionismo instrumental*, que supõe a limitação da qualidade àqueles aspectos mensuráveis mediante provas padronizadas, esquecendo-se dos aprendizados de vital importância que dificilmente podem avaliar-se com esses instrumentos como, por exemplo, a criatividade, a resolução de conflitos ou o cuidado com o meio ambiente, entre outros. Se em contextos, em que reina o *reducionismo instrumental*, implementam-se políticas baseadas em incentivos ligados com os resultados de provas padronizadas, corre-se o risco de empobrecer o sentido da educação com perdas líquidas para as áreas curriculares mais distantes das medições, nas quais se contemplam aprendizagens essenciais para o desenvolvimento integral das pessoas e das sociedades.

Uma segunda distorção, a *normatividade enganosa*, consiste em atribuir às medições tal peso que o tipo de perguntas e os temas que propõem terminam por deslocar no imaginário e na prática dos educadores os objetivos mais gerais a que a educação se propôs no país; isto é, acaba-se valorizando somente aquilo que é objeto da avaliação.

Um terceiro viés, próprio daqueles que pesquisam, propõe agendas e fórmulas políticas, e que se pode denominar como *reducionismo racionalista* que consiste em confundir os fenômenos com as explicações dos próprios fenômenos. O processo da aprendizagem por meio da interação entre o docente e os alunos e destes entre si, e o que cada um traz de conhecimento prévio faz com que o aprendizado seja único e não repetível em cada caso. As explicações sobre por que em níveis agregados se produzem ou não aprendizagens, derivam das avaliações de qualidade que consideram os fatores associados com ditas realizações. A distorção nesse caso é supor que, modificando-se positivamente os fatores estudados, se produzem de modo imediato e mecânico melhoras nas aprendizagens. Contudo a modificação dos fatores que limitam a aprendizagem é um aspecto cabal a se considerar

<sup>1</sup> Em geral, as interpretações dos economistas inclinam-se mais pelo enfoque *conductista*, enquanto, entre associações docentes, prima-se pelas concepções humanistas ou criticistas.

Não resolve automaticamente o problema, dada a importância das dimensões subjetivas, relações e emoções no fenômeno da aprendizagem, cuja transformação é mais complexa e imprevisível (ROJAS, 2006).

A falta de conhecimentos e capacidades para interferir mais diretamente no que acontece nas salas de aulas e a dificuldade de incorporar as dimensões subjetivas na análise têm implicado que o debate da qualidade no âmbito das políticas haja-se concentrado em enfoques provenientes do campo econômico, atribuindo grande valor a aspectos tais como eficácia, eficiência ou competitividade; medidas que, mesmo sendo necessárias, não mostraram ser suficientes para resolver os problemas da baixa qualidade da educação.

Nos países da América Latina e do Caribe observam-se pelo menos duas interpretações acerca do que seja qualidade da educação. A primeira concebe a educação como a base da convivência e da democracia, privilegiando as dimensões dos cidadãos, dimensões cívicas e de valores. A segunda se relaciona com os efeitos socioeconômicos da educação, em termos de limitações ou aportes ao crescimento econômico, o acesso ao emprego e à integração social. A riqueza do quadro ético reflete-se também na legislação internacional, que constitui um ponto de partida indispensável para qualquer debate amplo sobre a qualidade da educação.

## 2. Educação de qualidade para todos a partir de um enfoque dos direitos humanos

Como se comentou, a qualidade implica fazer um juízo de valor; porém, a respeito de quê? Que qualidades deve reunir e por quê? No *informe de monitoramento da Educação para Todos no mundo* (UNESCO, 2005a), mencionou-se que uma educação de qualidade deveria abarcar três dimensões fundamentais: o respeito aos direitos humanos, equidade e pertinência. A essas dimensões haveria que acrescentar a relevância, assim como duas de caráter operativo: eficácia e eficiência.

A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE, COMO DIREITO FUNDAMENTAL DE TODAS AS PESSOAS, TEM COMO QUALIDADES ESSENCIAIS O RESPEITO AOS DIREITOS, À EQUIDADE, À RELEVÂNCIA E À PERTINÊNCIA E DOIS ELEMENTOS DE CARÁTER OPERATIVO: A EFICÁCIA E A EFICIÊNCIA.

### 2.1. O exercício do direito à educação

A educação é um direito humano fundamental e um bem público porque, graças a ela, nós nos desenvolvemos como pessoas e como espécie e contribuímos para o desenvolvimento da sociedade. Como destaca Fernando Savater (2006), o ser humano é um ser inconcluso que necessita permanentemente da educação para desenvolver-se em sua plenitude, motivo por que a finalidade da educação é cultivar a humanidade. Esse caráter humanizador implica que a educação tem um valor em si mesma e que não é unicamente uma ferramenta para o crescimento econômico ou social, ainda que também o seja, como costumava perceber-se a partir de visões mais utilitaristas.

A EDUCAÇÃO É UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL, E COMO TAL, É UM ELEMENTO-CHAVE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DA PAZ E DA ESTABILIDADE DE CADA PAÍS E ENTRE NAÇÕES E, POR CONSEQUENTE, UM MEIO INDISPENSÁVEL PARA PARTICIPAR DOS SISTEMAS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO SÉCULO XXI.

UNESCO (2000) *Marco Referencial de Dacar. Educação para Todos: cumprir nossos compromissos comuns.*

TODA PESSOA TEM O DIREITO À EDUCAÇÃO. A EDUCAÇÃO DEVE SER GRATUITA, AO MENOS NO TOCANTE À INSTRUÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL. A INSTRUÇÃO ELEMENTAR SERÁ OBRIGATORIA. A INSTRUÇÃO TÉCNICA E PROFISSIONAL HAVERÁ DE SER GENERALIZADA; O ACESSO AOS ESTUDOS SUPERIORES SERÁ IGUAL PARA TODOS, EM FUNÇÃO DOS MÉRITOS RESPECTIVOS.

A EDUCAÇÃO TERÁ POR OBJETO O PLENO DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE HUMANA E O FORTALECIMENTO DO RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS E ÀS LIBERDADES FUNDAMENTAIS; FAVORECERÁ A COMPREENSÃO, A TOLERÂNCIA E A AMIZADE ENTRE TODAS AS NAÇÕES E TODOS OS GRUPOS ÉTNICOS OU RELIGIOSOS; E PROMOVERÁ O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MANUTENÇÃO DA PAZ.

OS PAIS TERÃO O DIREITO PREFERENCIAL DE ESCOLHER O TIPO DE EDUCAÇÃO QUE HAVERÁ DE SER DADA AOS SEUS FILHOS.

Nações Unidas (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, artigo 26.

O pleno desenvolvimento da personalidade humana é a principal finalidade que se atribui à educação, tanto nos instrumentos de direitos humanos de caráter internacional como na legislação dos diferentes países. Na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (ONU, 1948), está expresso que a educação há de ter por objeto o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; favorecendo a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos étnicos ou religiosos. No *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (ONU/ECOSOC, 1966), agrega-se o desenvolvimento do sentido da dignidade e o capacitar todas as pessoas a fim de participarem efetivamente em uma sociedade livre. Na *Convenção sobre os Direitos da Criança* (UNICEF, 1989), se aduz a isto a finalidade de inculcar na criança o respeito ao meio ambiente natural, a sua identidade cultural, seu idioma e seus valores e o respeito aos valores nacionais e de outras civilizações.

O direito à educação torna possível o exercício de outros direitos humanos fundamentais e, em conseqüência, da cidadania. Difícilmente se poderá ter acesso a um emprego digno, ao exercício da liberdade de expressão ou de participação, se não se tem educação. Isto supõe que não pode ser considerada como mero serviço ou uma mercadoria negociável. Mas sim, como um direito que o Estado tem a obrigação de respeitar, assegurar, proteger e promover. Os serviços podem ser diferidos, propostos e até negados, enquanto que um direito é exigível e justificável pelas conseqüências que derivam de sua violação ou desrespeito (MUÑOZ, 2004).

DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DEPENDERÃO EM BOA MEDIDA O ACESSO UNIVERSAL À EDUCAÇÃO E À CONCLUSÃO DOS ESTUDOS.

O acesso é um primeiro passo no direito à educação, mas seu pleno exercício exige que seja de qualidade promovendo o pleno desenvolvimento das múltiplas potencialidades de cada pessoa com aprendizagens socialmente relevantes e experiências educacionais pertinentes às necessidades e

características dos indivíduos e dos contextos nos quais se desenvolvem. Isto é, o direito à educação é o direito de aprender ao longo da vida. Um acerto fundamental do movimento de Educação para Todos foi precisamente enfatizar as necessidades básicas de aprendizagem, constituindo uma espécie de metáfora para lembrarmos que o objetivo de qualquer ação educativa é que haja aprendizado (FERREIRO, 1998).

A aprendizagem não se circunscreve a uma etapa concreta da vida nem ao contexto da escola, mas começa desde o nascimento, até antes, continua por toda a vida e tem lugar em numerosos âmbitos, não necessariamente escolares. No *Marco Referencial de Educação para Todos de Dacar* (UNESCO, 2000), ficou estabelecido que todas as crianças hão de ter a oportunidade de exercer seu direito a uma educação de qualidade, na escola ou mediante programas alternativos.

A aprendizagem durante a vida exige que se ofereçam múltiplas e variadas oportunidades com diferentes finalidades: ter acesso e complementar estudos em qualquer nível educacional, incluída a educação superior, proporcionando diferentes modalidades e possibilidades de ingresso ou reingresso; facilitar o aperfeiçoamento e a formação técnica vinculada ao trabalho, a adaptação ao trabalho e a promoção profissional, incrementando os vínculos entre a educação e o mundo do trabalho. Significa também viabilizar diferentes itinerários formativos e estabelecimento de pontes entre eles, possibilitando que cada pessoa construa seu próprio projeto de formação orientado para o seu enriquecimento pessoal e profissional (UNESCO/Orealc, 2002).

A EDUCAÇÃO AO LONGO DA VIDA É UM DIREITO E UMA DAS CHAVES DO SÉCULO XXI. É TAMBÉM CONSEQÜÊNCIA DE UMA CIDADANIA ATIVA E UMA CONDIÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO PLENA NA SOCIEDADE.

*Declaração de Hamburgo sobre a Educação de Adultos (1997). V Conferência Internacional de Educação de Adultos.*

O exercício do direito à educação está fundado nos princípios de gratuidade e obrigatoriedade e no direito à não-discriminação e à plena participação; aspectos que se desenvolvem a seguir.

### 2.1.1 Obrigatoriedade e gratuidade da educação: condições fundamentais para assegurar o direito à educação

A obrigatoriedade e gratuidade da educação são duas condições fundamentais para garantir o direito à educação presentes nos instrumentos de direitos humanos de caráter internacional mencionados. Neles se estabelece que o ensino fundamental deve ser gratuito e obrigatório e que o ensino secundário (médio), técnico e profissional deve ser generalizado e progressivamente gratuito. Em relação ao ensino superior assinala-se que deve ser acessível a todos em função dos méritos próprios.

No *Marco Referencial de Dacar* destaca-se que todas as Nações deverão cumprir a obrigação de oferecer uma ensino fundamental gratuito e obrigatório, de conformidade com os instrumentos anteriormente citados, o que se reflete em um dos seus seis objetivos. Entretanto, na maioria dos países da região, a educação obrigatória supera o ensino fundamental, razão por que a gratuidade deverá ser assegurada além desse nível.

A educação obrigatória deve ser entendida como um dever para as crianças e suas famílias, e também para o Estado. Os pais não podem negar-se à educação dos filhos e o Estado deve garantir que todos possam cursar a educação obrigatória, eliminando os obstáculos financeiros e de outras naturezas que possam impedir a conclusão dos anos de estudo considerados obrigatórios em cada país.

Em relação à obrigatoriedade surgem dois debates: o primeiro está relacionado com a assimilação da educação básica ou fundamental com a educação obrigatória, e o segundo faz referência à duração..

A educação obrigatória equiparou-se tradicionalmente com a educação básica – cuja duração varia entre países – que haverá de garantir a satisfação de todas as necessidades básicas de aprendizagem. Os sistemas educacionais estão organizados de forma rígida e linear, de tal modo que as pessoas têm uma única oportunidade e como se, uma vez finalizada a educação obrigatória, já não tivesse sentido falar de educação básica. No entanto, isso deveria ser redefinido à luz do conceito de aprendizagem por toda a vida, que confere à educação um novo sentido.

CERCA DE 63 MILHÕES DE PESSOAS ENTRE 20 E 39 ANOS (36,5% DO TOTAL) NÃO COMPLETARAM ENSINO FUNDAMENTAL. ESSA CIFRA CRESCE PARA CERCA DE 97 MILHÕES (56,2% DO TOTAL) CONSIDERANDO A CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO. ESSE GRUPO POPULACIONAL REPRESENTA O GROSSO DA POPULAÇÃO ATIVA DOS PAÍSES PARA AS PRÓXIMAS DÉCADAS, EM VIRTUDE DO QUÊ, ESTA SITUAÇÃO NÃO SÓ REPRESENTA UMA PRIVAÇÃO DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS MAS TAMBÉM UM FENÔMENO COM FORTE IMPACTO NAS POSSIBILIDADES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS PAÍSES.

UNESCO (2007). Situação Educacional na América Latina e no Caribe. Garantindo a educação de qualidade para todos.

Por duas razões o ensino fundamental não é uma característica exclusiva da educação obrigatória. Por um lado, porque nas diferentes etapas da vida surgem necessidades básicas de aprendizagem que devem ser satisfeitas e que, não pelo fato de surgir em idades mais ou menos afastadas das próprias da educação obrigatória, deixam de sê-lo (COLL & MARTÍN, 2006). Por outro lado, porque as necessidades básicas de aprendizagem que formam parte da educação obrigatória podem ser satisfeitas em outras idades diferentes das legalmente estabelecidas para se cursar a referida educação. A esse respeito, é urgente ampliar e melhorar a oferta de ensino para os jovens e adultos que não terminaram sua educação fundamental e ampliar e melhorar os programas de alfabetização para aqueles que o requerem. Essa visão

mais ampla da educação fundamental exige que se avance na direção dos sistemas educacionais mais flexíveis e com maiores pontes (saídas e entradas) entre os diferentes níveis e modalidades educativas, para satisfazer as diferentes necessidades de aprendizagem em qualquer momento da vida.

Com relação aos anos que devem abranger a educação obrigatória, tem-se que perguntar qual deverá ser a duração mínima em países com grande desigualdade como os da região, com a finalidade de estender as oportunidades para aqueles que estão em situação de maior desvantagem social e educacional. Todos os países envidaram esforços desmedidos para ampliar o tempo de duração da educação obrigatória, que oscila entre os 6 e 13 anos. Essa obrigatoriedade legal, no entanto, não tem sido garantia suficiente para que todas as crianças em idade escolar tenham acesso à educação e possam finalizar o tempo de escolaridade previsto nas respectivas normas dos países.

DISTRIBUIÇÃO DOS PAÍSES SEGUNDO A EXTENSÃO DA OBRIGATORIEDADE EM ANOS E DA IDADE DE INÍCIO

Idade de Início	Duração em anos								Total
	6	7	8	9	10	11	12	13	
4								1	1
5		1		1	5	3	9		19
6	5		2	2	6	2			17
7	1		1	2					4
Total	6	1	3	5	11	5	9	1	

UNESCO (2000). Situação Educacional na América Latina e no Caribe. Garantindo a Educação de Qualidade para Todos.

Segundo dados da Cepal (1998) as pessoas provenientes de lares com escassos recursos costumam cursar oito ou menos anos de estudo, e em geral não vão além do acesso a ocupações manuais, enquanto aqueles que são criados em lares de maiores recursos costumam cursar 12 ou mais anos de ensino e se revelam como profissionais, técnicos ou gerentes. Isso significaria



que uma escolaridade obrigatória de 12 anos seria o patamar mínimo desejável para superar a pobreza e assegurar a igualdade de oportunidades, mas isso não tem o efeito linear. De fato, ainda que as novas gerações tenham níveis mais altos de estudo em todos os estratos socioeconômicos, isso não se traduziu em maior mobilidade social, porque as ocupações de maior produtividade exigem maior escolarização, que se concentram nos estratos socioeconômicos mais altos (REIMERS, 2002). O limiar para se sair da condição de pobreza e ter acesso a empregos mais dignos e produtivos avança cada vez mais na direção de maiores exigências, razão por que, hoje, o ensino secundário (médio) é primordial para se abandonar a pobreza, e a educação superior pode fazer a diferença para se conseguir mobilidade social maior.

Considerando o valor intrínseco da educação para o crescimento e a dignidade das pessoas, maior nível de escolaridade de toda a população é um elemento essencial para o desenvolvimento humano de um país, independentemente de seu retorno em termos econômicos ou de mobilidade social. Maior número de anos de estudos é fundamental, tanto no que se refere às possibilidades para se ter acesso ao conhecimento e ao mercado de trabalho quanto pela influência positiva na educação dos filhos.

A duração do número de anos de educação obrigatória está associada com outro debate: quando deve começar e quando deve terminar. A maioria dos países da região ampliou a educação obrigatória em direção à educação secundária (ensino médio), abrangendo, na maior parte dos casos a educação fundamental. Não obstante, especialmente na última década, um bom número de países estabeleceu o início da educação obrigatória aos cinco anos e, em alguns casos, aos quatro. Em outros países, sem ser obrigatória, as políticas educacionais propuseram como meta a universalização progressiva dos segmentos de idade de cinco e quatro anos.

Numerosas pesquisas mostraram que a educação nos primeiros anos tem uma grande incidência no desenvolvimento dos seres humanos e altos retornos sociais e econômicos, sendo fundamental para o alcance dos objetivos de Educação para Todos, razão pela qual os países da região estão iniciando antes a educação obrigatória. A obrigatoriedade nessa etapa também pode ser entendida como dever do Estado de oferecer vagas suficientes nas diferentes modalidades e programas para satisfazer a demanda das famílias, especialmente daquelas que vivem em situação de maior vulnerabilidade, ainda que não seja uma obrigação para as crianças nem suas famílias participar desses programas.

A ampliação no sentido da educação secundária também tem vantagens que precisam ser consideradas: a principal é que a educação obrigatória não termine antes da idade mínima de admissão ao trabalho em cada país, de forma que aqueles estudantes que não continuarem seus estudos possam ter acesso a um posto de trabalho, conseguindo-se, assim, continuidade entre a vida escolar e a vida adulta<sup>2</sup>. Igualmente, a finalização da educação obrigatória deveria ser compatibilizada com a idade de responsabilidade penal.

<sup>2</sup> O convênio sobre a idade mínima para ter acesso a um emprego (OIT, 1973) recomenda elevar progressivamente a idade mínima de admissão no emprego, que não deveria ser inferior a 15 anos e, excepcionalmente, 13 anos, sempre e quando o emprego não prejudique freqüência à escola.

Em todo caso, o debate sobre a obrigatoriedade deveria situar-se no âmbito da Educação para Todos durante toda a vida, que tem dois propósitos diferentes e complementares entre si; um refere-se a um aspecto temporal (ao longo da vida) e o outro a sua extensão social (para todos). Ambos respondem ao princípio de que a educação, em todos os seus níveis, é um direito “de toda pessoa” tal como estabelece a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (BROVETTO, 1999).

### 2.1.2. A escola pública gratuita garante o direito à educação

A obrigatoriedade é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir o direito à educação; para que este seja efetivo é preciso assegurar a gratuidade. Entretanto, esta é uma atribuição pendente na região, ainda que esteja consignada nos quadros normativos de muitos países.

Para garantir a obrigatoriedade e gratuidade da educação, os países da região estabeleceram, desde o início da sua condição de nações independentes, sistemas de escolas públicas cujos serviços eram financiados pelo Estado. Dado o papel fundamental que representam em assegurar a igualdade de oportunidades no direito à educação, especialmente para aqueles que mais necessitam dela, é preocupante sua debilitação e ampliação da lacuna com relação às escolas privadas. Existe um crescente desequilíbrio entre o investimento público e o privado e a fronteira entre ambos tornou-se inexistente, devido ao pagamento de taxas e outros gravames que foram estabelecidos na escola pública, transferindo grande quantidade do custo para as famílias.

AS FAMÍLIAS ACABAM SUBSTITUINDO O PAPEL DO ESTADO EM RELAÇÃO À SUA OBRIGAÇÃO DE PROPORCIONAR UM ENSINO GRATUITO QUE ASSEGURE O DIREITO À EDUCAÇÃO.

As barreiras financeiras que as crianças e suas famílias enfrentam podem ser classificadas em três tipos: custos diretos como as taxas de matrícula, as cooperações “voluntárias” para as escolas; a compra de materiais escolares e livros; os indiretos que correspondem a uniformes, alimentação e transporte; e o custo de oportunidade, gerado quando as crianças freqüentam a escola em lugar de trabalhar e contribuir para a renda familiar. Em alguns casos, os pais também assumem a construção das salas de aula ou outras dependências com seu trabalho ou quotas. Estes custos tornam-se muito onerosos para as famílias de escassos recursos, fazendo surgir o paradoxo de que estas despendem maior proporção de sua renda à educação do que as famílias com melhor situação econômica (TOMASEVSKI, 2006).

As escolas públicas deveriam tratar de eliminar toda despesa familiar que se transforme em obstáculo para a matrícula e a freqüência, ainda que isso não seja suficiente. Hoje tornam-se cada vez mais necessárias medidas complementares orientadas a compensar “o custo da oportunidade” como algumas que foram implementadas em diferentes países da região.

Uma discussão mais recente refere-se à contribuição de diferentes formas mistas de educação; instituições educacionais de propriedade privada ou comunitária que operam com financiamento público. Ditas instituições contribuem para tornar efetivo o direito à educação e são uma clara manifestação de tal liberdade naqueles países, cujo ordenamento jurídico consagra a liberdade de ensino e o direito de escolha dos pais. Na medida em

que operam com fundos públicos, têm que se sujeitar ao escrutínio público pelo uso dos fundos que recebem e que deverão ser destinados de forma rigorosa e estrita à prestação ao serviço da formação, sem discriminação de qualquer natureza.

A escola *privada* também contribui para tornar efetivo o direito à educação, na medida em que oferece um serviço educacional. Entretanto, visto que este não é gratuito e não opera com fundos públicos, a relação das escolas privadas com os educandos e suas famílias é uma relação entre particulares. Este tipo de oferta deve acatar a legislação vigente em cada país e ser coerente com os fins que são atribuídos à educação, tanto nos instrumentos de caráter internacional como nas constituições e leis educacionais dos países.

Na América Latina e no Caribe – com exceção de Cuba que só tem escolas públicas – é possível constatar que os resultados de aprendizagem alcançados pelos alunos destas escolas são menores do que os das privadas (UNESCO/Orealc, 2001) o que reforça os argumentos daqueles que postulam a privatização como garantia única de qualidade. Contudo, há evidências que mostram que os melhores resultados das escolas privadas são a consequência, em grande medida, de processos de seleção e exclusão de estudantes e que a educação privada não incrementa necessariamente incrementa a qualidade do sistema em seu conjunto<sup>3</sup>. O resultado desses processos conduz a uma estratificação dos alunos na qual o aproveitamento da aprendizagem está altamente associado com o contexto socioeconômico e capital cultural das famílias, situação que atenta contra a igualdade de oportunidades no exercício do direito à educação.

Tornar efetivas as garantias constitucionais para uma educação gratuita de qualidade passa necessariamente por um aumento do investimento público e uma distribuição com critérios de equidade. Esses aspectos serão desenvolvidos no capítulo 4 sobre o financiamento.

### 2.1.3. O direito à não-discriminação e à plena participação

Assegurar o direito de todos a uma educação de qualidade requer inescusavelmente a garantia ao direito à não-discriminação. Todas as pessoas se desenvolvem melhor como seres humanos quando têm a oportunidade de participar com os demais em qualquer atividade da vida humana, por isso ninguém deveria sofrer nenhum tipo de restrição que limite a referida participação, seja por motivo de sua origem social e cultural, gênero, idade, pensamento político, crenças religiosas ou outros aspectos.

A preocupação pelo acesso de toda a população a um ensino de qualidade foi o motivo da *Conferência Mundial de Educação para Todos de Jontien* em 1990. Uma de suas principais recomendações foi a de se universalizar o acesso ao ensino fundamental, mediante a adoção de medidas sistemáticas para reduzir as desigualdades e suprimir as discriminações

<sup>3</sup> Num estudo realizado no Chile por McEwan y M. Carnoy (2000), evidenciou-se que os resultados dos colégios laicos privados subvencionados obtinham uma pontuação ligeiramente menor do que as dos colégios municipais nos testes de medição da qualidade. Ao contrário dos privados religiosos, que obtinham pontuações significativamente mais altas do que as de colégios municipais de semelhante estrato socioeconômico.

referentes às possibilidades de aprendizagem dos grupos em situação de vulnerabilidade: aqueles que vivem em condição de pobreza ou na rua, trabalhadores, povoados rurais e afastados, minorias étnicas e lingüísticas, refugiados e deslocados pelas guerras e pessoas com incapacidade.

Dez anos mais tarde, no *Foro Mundial de Educação para Todos de Dacar*, ficou manifestado que, apesar dos esforços realizados pelos países e o sistema das Nações Unidas, ainda continuava um longo caminho por percorrer para que todas as pessoas, sem exceção, tivessem acesso a uma educação básica de qualidade. Naquela oportunidade foram ratificados os objetivos da Educação para Todos até 2015 e se destacou a necessidade de prestar especial atenção aos alunos em situação de vulnerabilidade, aos jovens fora da escola, aos adultos analfabetos ou àqueles portadores de necessidades especiais de aprendizagem.

OS ESTADOS-MEMBROS ADOTARÃO TODAS AS MEDIDAS APROPRIADAS PARA ELIMINAR TODA FORMA DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER PARA ASSEGURAR AS MESMAS CONDIÇÕES DE ACESSO A TODOS OS NÍVEIS DO ENSINO, ELIMINAR TODO ESTEREÓTIPO DOS PAPÉIS MASCULINO E FEMININO EM TODOS OS NÍVEIS E FORMAS DE ENSINO (...), MODIFICANDO PARA ISSO OS LIVROS E PROGRAMAS ESCOLARES E ADAPTANDO OS MÉTODOS DE ENSINO.

Nações Unidas (1979). *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, artigo 10* (Extrato).

OS ESTADOS-MEMBROS RECONHECEM O DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA À EDUCAÇÃO. COM VISTAS A CONSAGRAR ESSE DIREITO SEM DISCRIMINAÇÃO, E COM BASE NA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES, OS ESTADOS-MEMBROS DEVERÃO ASSEGURAR UMA EDUCAÇÃO INCLUSIVA EM TODOS OS NÍVEIS DO SISTEMA E A APRENDIZAGEM DURANTE A VIDA.

Nações Unidas (2006). *Convenção para a proteção e promoção dos Direitos e a Dignidade das Pessoas com Incapacidade, artigo 24*.

Os princípios básicos que orientam a educação terão de ser os mesmos para todas as pessoas, seja qual for a sua origem e condição, mas também é preciso considerar alguns direitos diferenciados ou recomendações. A partir do sistema das Nações Unidas foram implementadas diversas convenções e declarações com a finalidade de assegurar a igualdade de oportunidades no pleno exercício do direito à educação, as quais foram adotadas em maior ou menor medida pelos países da região.

No âmbito da educação, o instrumento internacional mandatário é a *Convenção contra toda forma de Discriminação em Educação*. Nela se considera a discriminação como qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência baseada na raça, sexo, língua, religião, motivos políticos ou outros tios de opinião, origem social e econômica, país de origem, que tem como propósito o efeito: i) que determinadas pessoas ou grupos tenham limitado seu acesso a qualquer tipo de nível educacional; ii) o estabelecimento ou manutenção de sistemas educacionais separados ou instituições para pessoas ou grupos; iii) infligir a determinadas pessoas ou grupos um tratamento incompatível com a dignidade humana (UNESCO, 1960).

A não-discriminação significa, em última instância, que todos os indivíduos ou grupos tenham acesso a uma educação de qualidade em qualquer nível educacional, seja onde for que estejam matriculados, a zona geográfica em que residam, suas características pessoais ou sua procedência social e cultural.

A discriminação na educação de indivíduos ou grupos costuma reproduzir os preconceitos e estereótipos presentes na sociedade, os quais são o reflexo dos grupos de poder dentro da própria sociedade. As práticas discriminatórias no âmbito dos sistemas educacionais conduzem à exclusão e à desigualdade e fortalecem os padrões de reprodução social.

Garantir o direito à não-discriminação requer a eliminação das diferentes práticas que limitam não só o acesso à educação, mas também a continuidade dos estudos e o pleno desenvolvimento e aprendizagem de cada pessoa. A seleção e exclusão de alunos são práticas muito generalizadas não somente nas escolas privadas, mas também naquelas que são financiadas ou subvencionadas pelo Estado. Essas práticas podem ser mais ou menos sutis, se baseiam na origem social e cultural dos alunos, em situações de vida (gravidez, HIV/Aids) e nas capacidades dos estudantes. A seleção de alunos com base em seu nível de competência é possivelmente a mais freqüente em escolas de diferentes estratos socioeconômicos e modalidades de gestão, e afeta em maior medida aqueles portadores de necessidades educativas especiais, que são os excluídos da educação dentro da região.

As práticas discriminatórias além de afetar a dignidade dos alunos, como indivíduos de direitos, têm dois efeitos muito negativos. Em primeiro lugar, limitam o encontro entre estudantes de diferentes contextos e culturas, afetando a integração e a coesão social. Em segundo lugar, conduz à concentração daqueles com maiores necessidades educacionais em determinados centros, especialmente os públicos de zonas desfavorecidas, o que dificulta enormemente a adequada atenção dos alunos com os recursos disponíveis.

O direito à não-discriminação está estreitamente relacionado com a participação que é de vital importância para o exercício da cidadania e o desenvolvimento de sociedades mais inclusivas. A exclusão vai mais além da pobreza, porque tem que ver com a dificuldade de desenvolver-se como pessoa, a falta de um projeto de vida, a ausência de participação na sociedade e de acesso a sistemas de proteção e de bem-estar.

Participar não é somente tomar parte de uma atividade. É também a possibilidade de compartilhar decisões que afetam a própria vida e a da comunidade onde se vive; quer dizer, é o direito de expressar a própria opinião, que é uma das liberdades fundamentais das sociedades democráticas. A participação envolve processos democráticos de tomada de decisões, considerando os pontos de vista de todos os atores da comunidade educativa, constituindo um mecanismo fundamental para o exercício dos direitos de pais, professores e alunos. A participação é essencial, não só para que as comunidades sejam protagonistas e

A DEFESA DA DIVERSIDADE CULTURAL É UM IMPERATIVO ÉTICO, INSEPARÁVEL DA DIGNIDADE DA PESSOA. ELA PRESSUPÕE O COMPROMISSO DE RESPEITAR OS DIREITOS HUMANOS E AS LIBERDADES FUNDAMENTAIS, EM PARTICULAR OS DIREITOS DAS PESSOAS QUE PERTENCEM A MINORIAS ÉTNICAS E OS DOS POVOS AUTÓCTONES.

TODA PESSOA TEM DIREITO A EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE QUALIDADE QUE RESPEITE PLENAMENTE SUA IDENTIDADE CULTURAL (...), RESPEITANDO A LÍNGUA MATERNA, EM TODOS OS NÍVEIS DA EDUCAÇÃO, ONDE FOR POSSÍVEL E ESTIMULAR A APRENDIZAGEM DO PLURILINGÜISMO DESDE A MAIS TENRA IDADE.

Fonte: UNESCO (2001). *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*, artigos 4 e 5, e Orientação n° 6 do Plano de Ação para a Aplicação.

OS PAÍSES SOEM SEGUIR TRÊS ETAPAS PARA ASSEGURAR O EXERCÍCIO DO DIREITO À EDUCAÇÃO SEM DISCRIMINAÇÃO:

SEGREGAÇÃO: CONCEDE-SE O DIREITO À EDUCAÇÃO ÀQUELAS PESSOAS ÀS QUAIS SE DENEGOU HISTORICAMENTE OU QUE CONTINUAM EXLUÍDAS, MAS COM OPÇÕES SEGREGADAS EM ESCOLAS ESPECIAIS OU PROGRAMAS DIFERENCIADOS.

INTEGRAÇÃO: OS GRUPOS ADMITIDOS TÊM QUE ADAPTAR-SE À ESCOLARIZAÇÃO DISPONÍVEL, INDEPENDENTEMENTE DE SUA LÍNGUA MATERNA, SUA ORIGEM SOCIAL E CULTURAL, SEU GÊNERO OU SUAS CAPACIDADES. O SISTEMA EDUCACIONAL MANTÉM SEU STATUS QUO.

INCLUSÃO: REQUER A TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS, ADAPTANDO A OFERTA EDUCACIONAL E O ENSINAMENTO À DIVERSIDADE DE NECESSIDADES EDUCACIONAIS DO ALUNADO.

TOMASEVSKI, Katarina (2006). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*.

NOS PAÍSES DA REGIÃO EXISTEM POSTULADOS SOBRE O DIREITO DE TODO ESTUDANTE DE NÃO SER DISCRIMINADO; O DIREITO DE AMBOS OS GÊNEROS A RECEBER UMA EDUCAÇÃO QUE GARANTA SEU PLENO DESENVOLVIMENTO. ENTRETANTO AINDA SÃO MUITO POUCOS OS QUE CONTAM COM NORMAS E SANÇÕES PARA EVITAR DISCRIMINAÇÕES NOS PROCESSOS DE ADMISSÃO OU EXCLUSÃO DE ALUNOS DAS INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS E INSTÂNCIAS DE SUPERVISÃO E GARANTIA DO DIREITO DE NÃO SER DISCRIMINADOS.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e no Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos*. Capítulo 2.

responsáveis por sua própria ação educativa, mas também para que haja uma transparência maior ao se ter um controle direto sobre as decisões e os resultados das diferentes ações.

No âmbito educacional, tornar efetivas a não-discriminação e a plena participação exige o desenvolvimento de escolas inclusivas nas quais se eduquem todas as crianças em geral na comunidade, independentemente de sua condição social e cultural, seu gênero ou características pessoais. Esse aspecto se desenvolve com maior profundidade na seção seguinte.

## 2.2. A equidade é uma condição essencial de uma educação de qualidade

É uma realidade que as crianças da região chegam à escola em condições muito desiguais e, em muitos casos, se acentuam devido a fatores internos dos sistemas educacionais, tais como a segregação socioeconômica e cultural das escolas; a desigual distribuição das oportunidades educacionais; as escolas que atendem a estudantes de ambientes de pobreza que, salvo exceções, dispõem de menores recursos e contam com pessoal menos qualificado; e os processos educacionais que tendem a discriminar aqueles estudantes com bagagem cultural diferente da dominante e que comumente provêm de famílias de menor renda ou de outras etnias e culturas.

As tensões entre qualidade e equidade, e entre inclusão e segregação são objeto de controvérsia em numerosos países. A esse respeito, é possível identificar três posicionamentos ideológicos que têm conseqüências diversificadas na equidade e na inclusão (MARCHESI & MARTÍN, 1998).

A partir de posições ideológicas mais liberais, é de se pensar que não é possível lograr um alto nível de excelência com todos, porque se corre o risco de baixar as expectativas de qualidade e oferecer uma educação pior a todos. Utiliza-se a competitividade entre as escolas, a liberdade de escolha do centro de informação sobre os resultados das escolas como mecanismos para promover maior qualidade. Neste enfoque, as escolas pressionadas para obter melhores resultados, tendem a selecionar os que têm mais possibilidades de sucesso, e dificilmente os estudantes que vivem em contextos sociais mais desfavorecidos costumam ter acesso aos centros que dispõem de uma imagem de maior qualidade. A partir desta concepção, destaca-se a excelência, ainda que isso possa levar a um nível menor de equidade no conjunto do sistema educacional.

Nas ideologias igualitárias, considera-se que as instituições devam tender a serem iguais e se reforçam os elementos compensatórios para conseguir igualdade maior de oportunidades, uma vez que existe uma alta regulação e centralização por parte do Estado. Não se aceita que as escolas possam elaborar projetos próprios nem que exista uma oferta mais diferenciada e variada, o que também dificulta a resposta à diversidade e à equidade.

A ideologia pluralista finalmente compartilha com a igualitária a crença na educação como serviço público e sua rejeição à regulação desta pelas regras do mercado. Entretanto, considera a autonomia das escolas para elaborar projetos próprios e ofertas diferenciadas e as possibilidades

de escolha da escola por parte dos pais, mas estabelecendo mecanismos de regulação que coibam a inequidade. Proporcionam-se maiores recursos àqueles que estão em zonas menos favorecidas e se estabelecem normas comuns que possam ser adaptadas, de acordo com sua realidade.

A partir da perspectiva do Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe, qualidade e equidade não são apenas incompatíveis, mas indissociáveis. Uma educação será de qualidade se oferecer os recursos e apoio necessários para que todos os estudantes alcancem os máximos níveis de desenvolvimento e aprendizagem, de acordo com suas capacidades. Ou seja, quando todos os estudantes, e não só aqueles que pertencem às classes e culturas dominantes, desenvolvem as competências necessárias para exercer a cidadania, inserir-se na atual sociedade do conhecimento, ter acesso a um emprego digno e exercer sua liberdade. Sob essa perspectiva, a equidade se converte numa dimensão essencial para avaliar a qualidade da educação.

Equidade não é o mesmo que igualdade, embora estejam estreitamente relacionadas. A fusão entre ambos os conceitos trouxe como consequência tratamentos homogêneos para todos os que se aprofundaram nas desigualdades. A equidade compreende os princípios de igualdade e diferenciação, porque somente uma educação ajustada às necessidades de cada um garantirá que todas as pessoas tenham as mesmas oportunidades de tornar efetivos seus direitos e alcançar os fins da educação em condições de igualdade.

Assegurar o pleno exercício do direito a uma educação de qualidade para todos requer, portanto, garantir o direito à igualdade de oportunidades, ou seja proporcionar mais a quem mais necessite e dar a cada um a ajuda e os recursos de que precisa para que esteja em igualdade de condições de aproveitar as oportunidades educacionais. Não basta oferecer oportunidades, é preciso gerar as condições para que estas sejam aproveitadas por qualquer pessoa, de modo que possam participar, aprender e desenvolver-se plenamente (BLANCO, 2006). Esse aspecto é de vital importância, porque dentro de certos enfoques se considera que a única obrigação dos sistemas de ensino é igualar as oportunidades e, a partir daí, que tudo fique nas mãos dos alunos, quer dizer dos “méritos” e “esforços” que realizam. Entretanto, cabe perguntar se isso é real e justo em sistemas de ensino tão fragmentados e desiguais como os da América Latina e do Caribe.

Considerar os méritos como elemento da equidade de ensino é problemático, até mesmo na educação básica. O desenvolvimento e a aprendizagem são de natureza interativa e dependem não só das capacidades do indivíduo, mas também das características dos ambientes onde se desenvolve e aprende, pelo que os estudantes de locais desfavoráveis, mesmo dispondo das capacidades e realizando esforços, sempre estariam em situação de desvantagem se não se lhes oferecem recursos e apoios adicionais.

OS NÍVEIS DE CONCLUSÃO DE ESTUDOS APRESENTAM SIGNIFICATIVAS DIFERENÇAS NO INTERIOR DOS PAÍSES EM RELAÇÃO AO GÊNERO (MAJORITARIAMENTE CONTRA A POPULAÇÃO MASCULINA), A ÁREA RESIDENCIAL (CONTRARIAMENTE A POPULAÇÃO RURAL), O PERTENCIMENTO ÉTNICO (EM DETRIMENTO DOS GRUPOS ORIGINÁRIOS OU AFRODESCENDENTES), E OS NÍVEIS DE INGRESSOS. AS DISPARIDADES SEGUNDO O GÊNERO SÃO AS MENOS MARCADAS, ENQUANTO OS NÍVEIS DE RENDA DOS DOMICÍLIOS SÃO O FATOR QUE REGISTRA MAIOR DISCRIMINAÇÃO. AINDA ASSIM, OS HIATOS TENDEM A TORNAR-SE MAIS EVIDENTES QUANTO MAIOR FOR O NÍVEL EDUCACIONAL CONSIDERADO.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e no Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos*. Capítulo 5.

Se se partir da base de que a eqüidade é um princípio ordenador de diversidades em torno de uma igualdade fundamental, é de se perguntar quais são as igualdades fundamentais que haverão de orientar as políticas de eqüidade em educação. Dentro de um enfoque de direitos, como já se comentou, não basta a *igualdade de acesso*, senão que é preciso avançar na direção da igualdade de condições para que todos os estudantes possam desenvolver ao máximo suas potencialidades e alcançar os melhores resultados; ou seja, possam exercer o direito de aprender.

Neste sentido, pode-se falar de três níveis estreitamente vinculados entre si.

MAIS DE 35,4 MILHÕES DA POPULAÇÃO ENTRE 3 E 18 ANOS (24,7% DO TOTAL) NÃO ESTÃO INSERIDOS EM NENHUM PROGRAMA EDUCACIONAL. DESSES, 34,0 MILHÕES SÃO DE PAÍSES LATINO-AMERICANOS (25,9% DO TOTAL SUB-REGIONAL) E CERCA DE 1,3 MILHÕES EM PAÍSES DO CARIBE (24,6% DO TOTAL SUB-REGIONAL). SOMENTE CINCO PAÍSES CONSEGUEM QUE AO MENOS 85% DESSA POPULAÇÃO TENHA ACESSO A ALGUM TIPO DE PROGRAMA DE ENSINO DE QUALQUER NÍVEL, E EM SETE PAÍSES ESSA PROPORÇÃO ESTÁ ABAIXO DOS 70%.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e no Caribe: garantindo a educação de Qualidade para todos*. Capítulo 3.

### 2.2.1. Eqüidade de acesso

Quando as oportunidades de acessar os diferentes níveis de ensino, ou alguma ação ou programa, são as mesmas para todos, sem distinção de nenhuma natureza, o pleno acesso de toda a população à educação e a continuidade dos estudos requerem que o Estado garanta escolas disponíveis, acessáveis e acessíveis para todos.

**a) Disponibilidade.** As instituições e programas educacionais devem estar distribuídos de forma suficiente em toda a extensão do país. Isso depende de numerosos fatores, como construções escolares; docentes preparados; materiais didáticos e outros elementos desejáveis, tais como computadores e o

acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação. Este aspecto é cada vez mais importante no caso de escolas localizadas em meios desfavorecidos, para que não se continue ampliando o divisor digital e, portanto, a inequidade no acesso ao conhecimento.

**b) Acessibilidade.** As instituições e programas educacionais devem ser acessíveis a todos, sem qualquer tipo de discriminação. A acessibilidade abrange os seguintes elementos (ONU/ECOSOC/UNESCO, 2003):

- **Acessibilidade física.** A educação deve ser realizada em um ambiente físico seguro, e as escolas devem estar a uma distância razoável do lugar de residência dos alunos ou utilizar modalidades que utilizem tecnologias. É importante eliminar as barreiras arquitetônicas para facilitar o acesso, a mobilidade e a autonomia dos alunos, especialmente daqueles com alguma deficiência.
- **Acessibilidade ao currículo.** Determinados alunos e alunas podem exigir meios ou assistências especiais para ter acesso ao currículo e participar das atividades educativas em igualdade de condições. Significa, por exemplo, assegurar o direito das crianças de aprender em sua língua materna, ou que as crianças portadoras de deficiência contem com o equipamento e os materiais necessários que lhes facilitem o acesso aos ensinamentos estabelecidos no currículo escolar e à participação nas atividades escolares.



- *Acessibilidade econômica.* A existência de taxas de matrícula ou outros gastos com uniformes, transporte, livros ou materiais é, como já se comentou, um grande impedimento para o exercício do direito à educação, pois muitos pais não os podem custear.

Do ponto de vista político, a igualdade de oportunidades para o acesso e a continuação dos estudos apresenta problemas ligados a uma dupla liberdade (DE KETELE, 2004):

- *Liberdade de ensino (educação pública, privada ou subvencionada).* A liberdade de ensino não pode ser em detrimento do direito a uma educação de qualidade para todos, o que exige que tanto as instituições públicas quanto privadas ofereçam uma educação de qualidade e sejam coerentes com as finalidades que a educação persegue. É preciso tornar compatível a igualdade de todos perante a educação com a pluralidade de opções e de modelos de escolas que garantam direito dos pais a escolher o tipo de educação que desejam para seus filhos.
- *Na Convenção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* se determina que a liberdade de indivíduos ou organizações para escolher instituições implica a obrigação de oferecer uma educação que seja coerente com as finalidades da educação expressas em seu artigo 13, devendo reunir certos padrões mínimos relacionados com a admissão, o currículo e a certificação. Isso, como se verá mais adiante, requer potencializar o papel regulador e supervisor do Estado para assegurar que as condições nas quais operam as escolas não violem o direito à educação, por exemplo, regulando e sancionando a seleção ou exclusão de estudantes.
- *A liberdade de opção dos pais.* A liberdade dos pais para escolher a escola para seus filhos está estabelecida em diferentes instrumentos de Direito Internacional e nas leis de muitos países; sem embargo dos fatos, muitas famílias – sobretudo as de escassos recursos – não podem exercer esse direito por várias razões: a desigual distribuição das escolas no país, os custos econômicos, diretos ou indiretos e as práticas de seleção do alunado presentes em muitas escolas.

A liberdade dos pais de escolher o tipo de educação que querem para seus filhos não se deve confundir com a liberdade das escolas para escolher seus alunos. Para que a escolha das instituições de ensino assegure a igualdade de oportunidades, as normas de admissão terão de ser públicas e comuns para todas, e a proximidade ao domicílio haverá de ser um elemento prioritário quando houver mais demanda do que vagas escolares.

Em relação ao acesso à educação, o desafio na região é reduzir as disparidades na educação fundamental, secundária e superior entre estudantes de diferente origem social e cultural. No ensino fundamental, ainda que não se tenha conseguido a sua universalização em alguns países, o desafio é a continuação e conclusão dos estudos, porque

PARA LOGRAR O PLENO ACESSO, CONTINUIDADE E CONCLUSÃO DOS ESTUDOS É NECESSÁRIO DIVERSIFICAR A OFERTA COM O OBJETIVO DE CHEGAR AOS EXCLUÍDOS E AOS QUE FICARAM PELO CAMINHO, OFERECENDO DIFERENTES ITINERÁRIOS E MODALIDADES EQUIVALENTES EM QUALIDADE.

UNESCO/OREALC (2002). *Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe – PRELAC.*

determinados alunos não podem concluir a educação obrigatória por diferentes motivos: não poder contar com escolas completas a uma distância razoável; a falta de pertinência do currículo e do ensino; a rigidez da oferta educacional ou os custos educacionais. A educação tem a obrigação moral de evitar que as diferenças de origem dos alunos se convertam em desigualdade de oportunidades e, por essa via, novamente em desigualdades sociais.

### 2.2.2. Eqüidade nos recursos e na qualidade dos processos educacionais

A igualdade de oportunidades nos recursos e na qualidade dos processos educacionais exige um tratamento diferenciado, mas não-discriminatório ou excludente no que se refere aos recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e pedagógicos, segundo as diferentes necessidades das pessoas ou grupos, com o objetivo de conseguir resultados de aprendizagens equiparáveis. Como sugere Lasch (1996), enquanto todos não tiverem o mesmo acesso aos meios para adquirir competências, a teórica igualdade de direitos não conferirá dignidade às pessoas e estas não serão mais do que idealmente iguais. As ações de formação compensatória, de ação afirmativa ou de discriminação positiva que estão sendo realizadas nos países da região estariam dentro dessa tendência.

A eqüidade nos recursos e nos processos requer, entre outras coisas: um currículo amplo e flexível que seja pertinente para todos os estudantes; recursos e apoios adicionais para todos aqueles que, por diferentes causas, necessitam deles para avançar em sua aprendizagem; a indicação dos docentes mais competentes para aquelas escolas e/ou grupos de alunos que têm maiores necessidades; calendário escolar adequado às diferentes necessidades; garantir o direito a aprender na língua materna; materiais educativos pertinentes; e a redistribuição eqüitativa dos recursos humanos, financeiros e materiais.

### 2.2.3. Eqüidade nos resultados de aprendizagem

Aspira a que todos os estudantes, independente de sua origem cultural ou a área geográfica em que residem, alcancem aprendizagens equiparáveis, segundo suas possibilidades. Quer dizer que as diferenças nos resultados não reproduzam as desigualdades de origem dos estudantes nem condicionem suas opções de futuro. A eqüidade nos resultados também está relacionada com os anos de estudo cursados pelos estudantes.

A verdadeira eqüidade é mais do que garantir o acesso e a permanência na educação: implica na democratização no acesso e apropriação do conhecimento. Como disse Amartya Sen (1999), a verdadeira igualdade de oportunidades tem que passar pela igualdade de capacidades para atuar na sociedade e aumentar as capacidades das pessoas para escolher.

O debate sobre esse ponto é qual há de ser o nível de igualdade: um piso comum? Em relação a quê? A idéia de um piso mínimo ou básico para

O PRIMEIRO ESTUDO INTERNACIONAL COMPARATIVO DE LINGUAGEM, MATEMÁTICA E FATORES ASSOCIADOS EM 13 PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, REALIZADO PELO LABORATÓRIO LATINO-AMERICANO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, COORDENADO PELA UNESCO, REVELOU DE MANIFESTO A GRAVE INEQÜIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DO CONHECIMENTO, JÁ QUE TÃO SOMENTE UMA MINORIA DE ALUNOS, EM GRANDE PARTE PROVENIENTES DE ESCOLAS PRIVADAS PAGAS, CONSEGUEM DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS DE LINGUAGEM E MATEMÁTICA NECESSÁRIAS PARA INSERIR-SE COM SUCESSO NO MUNDO DO TRABALHO E NA ATUAL SOCIEDADE DO CONHECIMENTO UNESCO/OREALC (2001).

todos, se bem que politicamente atraente, encontrou certa oposição por ser suscetível de ser entendida como limitação do direito à educação concebido de um modo mais ambicioso e igualitário (2006). Em outros casos, entretanto, a crítica é que as aprendizagens mínimas em muitos casos se convertem em máximas, o que faz com que muitos alunos, especialmente os que têm um menor capital cultural ou diferente do escolar, não os alcancem e passem a engrossar os altos índices de repetência e de evasão presentes na região. A sobrecarga de conteúdos que caracteriza os currículos em muitos países atenta contra a qualidade da educação.

A necessidade de redefinir o que é o básico ou fundamental que os alunos hão de aprender é uma constante no debate pedagógico. Se bem que esse aspecto se desenvolve em maior profundidade na seção sobre a relevância, é importante destacar que, na Conferência Mundial de Educação para Todos de Jomtien, em 1990, chegou-se a algum consenso ao estabelecer-se que as necessidades básicas compreendem tanto os instrumentos fundamentais de aprendizagem (alfabetização, expressão oral, aritmética e resolução de problemas) como o conteúdo básico de aprendizagem (conhecimentos, capacidades, valores e atitudes) de que necessitam os seres humanos para poder sobreviver e trabalhar dignamente, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo.

No Relatório da UNESCO sobre Educação para o Século XXI, deu-se um passo para a frente ao se assinalar que a educação não só deve promover as competências básicas tradicionais, mas também de proporcionar os elementos necessários para exercer plenamente a cidadania, contribuir para uma cultura de paz e a transformação da sociedade, para o que se propõem quatro pilares para a aprendizagem: *aprender a conhecer, a fazer, a ser e a viver juntos* (UNESCO, 1996). Esses pilares foram considerados nas reformas curriculares de alguns países da região.

Dentro da perspectiva da equidade, é preciso equilibrar os princípios de igualdade (o comum) e diferenciação (o diverso). É um dever dos sistemas educacionais que todos os alunos desenvolvam as mesmas competências que lhes permitam a participação e atuação na sociedade e o desenvolvimento do projeto de vida, mas também há de se oferecer a oportunidade de incorporar outras aprendizagens que sejam relevantes em função dos diferentes contextos e culturas e dos vários talentos, interesses e motivações de cada pessoa. Para que isso seja possível, é necessário apoiar as escolas e os docentes por meio de formação, orientação, materiais pedagógicos e recursos de apoio.

A região experimentou grandes avanços da igualdade no acesso, mas tem que dar um salto para a igualdade na qualidade da oferta de ensino e nos resultados de aprendizagem, ou seja, que nenhum estudante aprenda menos por sua procedência social, cultura, condições pessoais ou lugar onde reside.

**APRENDER A SER** PARA CONHECER E VALORIZAR-SE A SI MESMO E CONSTRUIR A PRÓPRIA IDENTIDADE PARA ATUAR COM CRESCENTE CAPACIDADE DE AUTONOMIA, DE JUÍZO E DE RESPONSABILIDADE PESSOAL NAS DIFERENTES SITUAÇÕES DA VIDA.

**APRENDER A FAZER** DESENVOLVENDO COMPETÊNCIAS QUE CAPACITEM AS PESSOAS PARA ENFRENTAR UM GRANDE NÚMERO DE SITUAÇÕES, TRABALHAR EM EQUIPE E DESENVOLVER-SE EM DIFERENTES CONTEXTOS SOCIAIS E DE TRABALHO.

**APRENDER A CONHECER** PARA ADQUIRIR UMA CULTURA GERAL E CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS QUE ESTIMULEM A CURIOSIDADE PARA CONTINUAR APRENDENDO E DESENVOLVER-SE NA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO.

**APRENDER A VIVER JUNTOS** DESENVOLVENDO A COMPREENSÃO E VALORIZAÇÃO DO OUTRO, A PERCEPÇÃO DAS FORMAS DE INTERDEPENDÊNCIA, RESPEITANDO OS VALORES DO PLURALISMO, A COMPREENSÃO MÚTUA E A PAZ

UNESCO (1996). *A educação encerra um tesouro. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI.*

#### 2.2.4. A caminho de sistemas educacionais mais inclusivos e escolas mais plurais e democráticas

Como se afirmou no capítulo anterior, a América Latina e o Caribe constituem a região mais desigual do mundo, caracterizada por sociedades altamente fragmentadas devido à persistência da pobreza e da desigual distribuição de rendas. Algumas das conseqüências mais fortes do modelo econômico predominante são o aumento das desigualdades, a segmentação espacial e a fragmentação cultural da população (TEDESCO, 2004). Os sistemas educacionais refletem essa fragmentação social e cultural e a discriminação presentes na sociedade, razão por que a escola dificilmente pode cumprir com uma de suas funções principais, que é garantir igualdade maior e promover a mobilidade social.

A segregação social e cultural das escolas limita a união entre diferentes grupos e dá lugar a circuitos educacionais diferenciados em que existem centros de qualidade muito diversificados (públicos e privados). Ante esta situação não é de se estranhar que tanto no âmbito internacional quanto no interior dos países, o termo inclusão ou educação inclusiva tenha adquirido especial conotação, ainda que nem sempre se entende adequadamente esse conceito. Em alguns casos, imagina-se que se trata de uma nova forma de denominar a educação especial, em outros se utiliza como sinônimo de integração de meninos e meninas com deficiência, ou outros portadores de necessidades especiais, para a escola comum. Essa confusão tem como conseqüência que as políticas de inclusão se consideram como uma responsabilidade da educação especial, limitando-se a análise da totalidade de exclusões e discriminações que se dão no âmbito dos sistemas educacionais, e impedindo o desenvolvimento de políticas integrais de inclusão.

A VIRTUALIDADE MAIS SIGNIFICATIVA QUE HOJE DESEMPEÑA A EDUCAÇÃO PARA TODOS É A DA INCLUSÃO. SE NÃO OCORREM CONDIÇÕES MÍNIMAS NECESSÁRIAS PARA QUE AS DESIGUALDADES POSSAM COMEÇAR A CORRIGIR-SE, NÃO SÓ ESTAMOS DIANTE DE UM PROBLEMA DE INJUSTIÇA, MAS TAMBÉM ANTE O ABISMO ENTRE SERES HUMANOS QUE NÃO SÓ DISCRIMINA OS DESFAVORECIDOS, MAS TAMBÉM OS APARTA DEFINITIVAMENTE DA SOCIEDADE.

SACRISTÁN, Gimeno (2000). *A educação obrigatória: seu sentido educativo e social*.

AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA REGIÃO MOSTRAM DEBILIDADE NOS PROCESSOS DE CAPACITAÇÃO, ASSESSORIA TÉCNICA E ACOMPANHAMENTO DAS EQUIPES DOCENTES NO SEU ATENDIMENTO À DIVERSIDADE; NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E RECURSOS DE APOIO PARA ATENDER AS DIFICULDADES DE APRENDIZAGEM; E NA AUSÊNCIA DE ORIENTAÇÕES E REGULACOES DAS INSTITUICOES DE FORMACAO DE MESTRE.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos*. Capítulo 2.

A inclusão não é uma mera mudança técnica ou organizacional, mas sim um movimento com uma clara filosofia, cuja principal aspiração é assegurar para toda a população o direito a uma educação de qualidade, pois existe um alto percentual de crianças e jovens, além daqueles portadores de deficiência, a quem se tem negado esse direito. “A inclusão está relacionada com o acesso, a participação e conquistas de todos os alunos, com especial ênfase naqueles que estão em risco de ser excluídos ou marginalizados” (UNESCO, 2005b). Dentro dessa perspectiva, a inclusão representa um impulso fundamental para avançar na direção da Educação para Todos, pelo que haverá de se conceber como uma política do Ministério de Educação em seu conjunto e de outros ministérios como os da Saúde, Bem-Estar Social ou Economia.

Uma das finalidades da inclusão é enfrentar a exclusão e segmentação social, motivo por que seus principais sinais de identidade são o acesso a escolas plurais, que são o fundamento para avançar para as sociedades mais inclusivas e democráticas. A inclusão exige o desenvolvimento de escolas que acolham a todos os meninos e meninas de sua comunidade, independentemente de sua origem social e cultural

e suas condições pessoais. Maior inclusão em educação implica fortalecer o desenvolvimento da escola pública, porquanto ela tem como função não só facilitar o acesso à educação das crianças de ambiente mais desfavorecidos mas também integrar a diversidade.

A inclusão, portanto, é uma nova visão da educação baseada na diversidade e não na homogeneidade. É um processo destinado a responder às diferentes necessidades de todo o alunado e a incrementar sua participação na aprendizagem, nas culturas e nas comunidades, reduzindo a exclusão (UNESCO 2005b). Isso exige uma transformação profunda da cultura, organização e práticas das escolas para que adaptem o ensino à diversidade de conhecimento de seus alunos em vez de estes se adaptarem à oferta disponível, com vistas à eliminação dos diferentes tipos de discriminação que têm ocorrem no interior delas. Esse aspecto está desenvolvido com maior profundidade na seção sobre pertinência.

As diferenças são inerentes à natureza humana e não um desvio ou anomalia que se afasta do que é “normal ou freqüente”. Elas se dão entre grupos de indivíduos (origem social, diferentes culturas, lugar de residência etc.), entre indivíduos dentro de um mesmo grupo (diferentes capacidades, motivações, interesses, ritmos e estilos de aprendizagem) e no interior de cada indivíduo. As diferenças não são categorias estáticas, e cada pessoa, menino, menina, jovem ou adulta é portadora de um conjunto delas, o que a torna única e inimitável em cada caso.

É importante não confundir diferença com desigualdade, ainda que um tratamento inadequado das diferenças possa conduzir à desigualdade. A diversidade está presente em todas as escolas e salas de aulas; entretanto, se continua ensinando aos alunos como se todos fossem iguais, razão pela qual muitos apresentam dificuldades de aprendizagem e terminam abandonando a escola.

A resposta à diversidade implica assegurar o direito à própria identidade, respeitando cada um como ele é, com suas características biológicas, sociais, culturais e de personalidade, e dando a cada pessoa um tratamento justo que não atente contra sua dignidade. A educação na diversidade é um meio fundamental para se aprender a viver juntos, desenvolvendo novas formas de convivência baseadas no pluralismo, no entendimento mútuo e as relações democráticas. Por sua parte, a percepção e a vivência da diversidade permitem construir e reafirmar a própria identidade e distinguir-se dos outros; ou seja, aprender a ser.

A grande diversidade cultural e lingüística da região deve ser aproveitada como oportunidade. A educação intercultural e bilíngüe tem de ter maior desenvolvimento, porque é um fator preponderante para a qualidade da educação e para a convivência pacífica. A interculturalidade significa que as relações entre as pessoas que formam parte das diversas etnias e culturas se baseiem no respeito e se dêem a partir de posições de igualdade (SMELKES, 2004).

A CONSIDERAÇÃO DA DIVERSIDADE COMO FUNDAMENTO ESSENCIAL DA EDUCAÇÃO É UMA CONSEQUÊNCIA DO DIREITO À NÃO-DISCRIMINAÇÃO E A UM CONTEÚDO APROPRIADO DA EDUCAÇÃO QUE VAI ALÉM DE QUALQUER MANDATO INSTRUMENTAL E QUE SUPÕE ADVOGAR CADA VEZ COM MAIOR FORÇA A FAVOR DA INCLUSÃO DOS GRUPOS E PESSOAS DISCRIMINADAS.

MUÑOZ, Vernor (2004). *O direito à Educação*. Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Educação à Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Na perspectiva da inclusão, as dificuldades de aprendizagem não se atribuem principalmente ao indivíduo (suas competências, sua origem social, o capital cultural de sua família), senão à escola e ao sistema. O progresso dos estudantes não depende somente de suas características pessoais, mas do tipo de oportunidades e suportes que se lhes concedam ou não, e por isso esse aluno pode ter dificuldades de aprendizagem e de participação em uma escola ou programa educativo e não tê-las em outros (BLANCO, 2006). A rigidez do ensino, a falta de pertinência dos currículos, a falta de preparo dos docentes para atender a diversidade e trabalhar em equipe, ou as atitudes discriminatórias, são alguns dos fatores que limitam não somente o acesso, mas também a permanência e as conquistas do alunado.

A inclusão é um processo que nunca se conclui, porque constantemente podem surgir práticas discriminatórias que afetam a determinados indivíduos e grupos, e que podem variar de uma escola a outra. Em todos os países existem exemplos de escolas inclusivas, mas o desafio é que elas não sejam a exceção que confirma a regra. O fato de que somente determinadas escolas sejam inclusivas tem como consequência que o resto seja excludente, e que aquelas que são mais abertas à diversidade terminem concentrando, como se assinalou, um alto percentual de alunos com maiores necessidades.

### 2.3. Relevância e pertinência

Relevância e pertinência são duas qualidades fundamentais da educação estreitamente relacionadas entre si, que respondem às seguintes perguntas: educação para quê? e educação para quem? Dentro de um enfoque de direitos, além de enfrentar a exclusão, é necessário perguntar-se quais são as finalidades da educação e se estas representam as aspirações do conjunto da sociedade, e não somente as de determinados grupos de poder dentro dela.

A educação será relevante na medida em que promova aprendizagens significativas do ponto de vista das exigências sociais e de desenvolvimento pessoal, o que dificilmente ocorrerá se esta não for também pertinente, ou seja, se não considerar as diferenças para aprender que são frutos das características e necessidades de cada pessoa, as quais estão, por sua vez, mediatizadas pelo contexto social e cultural.

#### 2.3.1. Relevância

A relevância se refere ao “quê e para quê” da educação; ou seja, as intenções educacionais, as quais condicionam outras decisões como as formas de ensinar e a avaliação. Como se viu, a principal finalidade da educação é alcançar o pleno desenvolvimento da personalidade e da dignidade humanas, e por isso se torna relevante se promover a aprendizagem das competências necessárias para incluir-se nas diferentes atividades da sociedade, encarar os desafios da atual sociedade do conhecimento, ter acesso a um emprego digno e desenvolver o projeto de vida em relação com os outros; isto é, se permitir a socialização e individualização de todos os seres humanos. Sob a óptica da UNESCO, a educação para o século XXI deverá desenvolver competências relacionadas com *aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a viver juntos*.

Uma das finalidades da educação, juntamente com o desenvolvimento integral das pessoas, é fomentar o respeito aos direitos e liberdades fundamentais, isso porque a educação será relevante se os estudantes tiverem a oportunidade de conhecê-los e vivenciá-los, o que significa aprender não somente conhecimentos e habilidades mas acima de tudo valores, atitudes e comportamentos. Um ambiente respeitoso dos direitos e um currículo que contemple a aprendizagem são duas condições *sine qua non* para uma educação de qualidade (MUÑOZ, 2004).

A EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DEVERÁ SER DESTINADA A INCLUIR NA CRIANÇA O RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS E ÀS LIBERDADES FUNDAMENTAIS E AOS PRINCÍPIOS CONSAGRADOS PELA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS.

UNICEF (1989). *Convenção sobre os Direitos da Criança*, art. 29.1b

Em numerosas ocasiões, o sistema das Nações Unidas evidenciou a importância da educação em direitos humanos, solicitando a seus estados-membros que tomassem medidas para introduzir ou estimular em seus sistemas educacionais os princípios proclamados na Declaração dos Direitos Humanos, assim como o ensino progressivo nas escolas fundamentais e secundárias. É necessário assegurar que os currículos, os métodos de ensino, o ambiente e os livros sejam consistentes com a aprendizagem dos direitos humanos, e que estes sejam respeitados e vividos no conjunto do ambiente escolar. A educação em direitos humanos compõe, em muitos países, os denominados temas transversais, o que significa que têm de estar presentes em todos os ambientes e processos educacionais. O conhecimento e prática dos direitos humanos representam uma ferramenta fundamental para *garantir o respeito de todos os direitos por todos e para todos*.

A relevância também está relacionada com as finalidades atribuídas à educação, como projeto político e social, em um determinado momento histórico e contexto. À educação escolar atribui-se cada vez mais diferentes finalidades e funções que variam segundo o modelo de desenvolvimento do qual se parta, de posicionamentos ideológicos e políticos e das exigências e necessidades da sociedade. O que se pretende conseguir está condicionado tanto por expectativas da sociedade como pela concepção que se tenha da educação mesma; esta pode ser entendida como elemento de transformação ou como reprodutora da estrutura social, como homogeneizadora ou respeitadora das diferenças, e a concepção que se adote fará, por sua vez, com que se dê maior ênfase a certas aprendizagens em detrimento de outras (BLANCO, 2005).

NA MAIORIA DOS PAÍSES DA REGIÃO APARECEM ORIENTAÇÕES REFERENTES AOS QUATRO PILARES DA APRENDIZAGEM, AINDA QUE COM DESIGUAL ÊNFASE. OS OBJETIVOS RELACIONADOS COM O APRENDER A CONHECER E APRENDER A VIVER JUNTOS TÊM MAIOR DESENVOLVIMENTO TANTO NO ÂMBITO NORMATIVO QUANTO NOS ALINHAMENTOS GERAIS DO CURRÍCULO E EM ALGUNS PROGRAMAS DE ESTUDO. EM COMPENSAÇÃO, OS OBJETIVOS DO APRENDER A FAZER E APRENDER A SER NÃO APARECEM COM A MESMA FORÇA NAS ÁREAS DE APRENDIZAGEM OU INCUMBÊNCIAS.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos*. Capítulo 1.

A escolha dos processos de aprendizagens mais relevantes que será promovida, por meio da educação, adquire especial significado na atual sociedade do conhecimento, onde os conteúdos se duplicam em grande velocidade e muitos deles rapidamente perdem força. Por outra parte, ante as novas exigências da sociedade e as pressões dos diferentes atores sociais, vão-se agregando novos conteúdos ao currículo escolar, sem eliminar outros na mesma medida, e sem refletir suficientemente sobre que tipo de aprendizagem deveria ser adotada e que outra deveria ser responsabilidade de outros agentes e instituições de ensino.

A decisão sobre que aprendizagens são mais relevantes deveria ser tomada, considerando de que forma contribuem para alcançar os fins da educação, buscando um equilíbrio entre as demandas sociais, as do desenvolvimento pessoal e as derivadas do projeto social e cultural que se deseja promover por meio da educação escolar (COLL & MARTÍN, 2006). Dar resposta a esse conjunto de exigências pode levar a uma sobrecarga curricular que atentaria contra a qualidade da educação. Tem-se que fazer opções porque, nem tudo o que é importante pode ou deve ser ensinado na escola. Os mesmos autores propõem uma diferenciação que, sem estar isenta de dificuldades, pode servir de ajuda para selecionar o que é mais relevante para os alunos e alunas; as aprendizagens *básicas imprescindíveis* e as *aprendizagens básicas desejáveis*.

As *básicas imprescindíveis* são aquelas aprendizagens que, se não forem conseguidas ao término do ensino fundamental, condicionam negativamente o desenvolvimento pessoal e social do alunado, comprometendo seu projeto de vida futura e colocando-os em uma situação de patente risco de exclusão social. São, ademais, aprendizagens cuja aquisição apresentaria grandes dificuldades além do período da educação obrigatória. As *aprendizagens básicas desejáveis* são aquelas que, mesmo sendo valorativas para o desenvolvimento pessoal e social do alunado, não condicionam negativamente em caso de não se produzirem, e poderiam ser adquiridas sem grandes dificuldades além do término da educação obrigatória. Uma vez identificados esses dois tipos de aprendizagem, tem-se que decidir quais devem ser incluídos e com que nível de profundidade na educação obrigatória ou em outros níveis de aprendizagem.

A idéia dessa diferenciação, segundo os autores, é dedicar maior atenção àquelas competências que, se não forem alcançadas, poderão ter conseqüências deletérias para a futura aprendizagem, servindo também de referência para a avaliação e definição de padrões de rendimento escolar e para a avaliação e credenciamento das aprendizagens. Mas deve-se ter especial cuidado para que a educação não se reduza às aprendizagens imprescindíveis, porquanto isso limitaria as oportunidades de desenvolvimento dos estudantes e, em conseqüência, seu direito a uma educação de qualidade.

Outro debate fundamental relacionado com a relevância tem a ver com a forma de expressar as aprendizagens básicas, que bem podem ser por conteúdos, por competências ou por padrões. É possível observar-se uma tendência crescente na região de se definir os currículos por competências e inclusive, em alguns casos, estabelecer-se simplesmente padrões de aprendizagem. A esse respeito, é vital assinalar que tanto os conteúdos como as competências e padrões definem, de maneira diferente, os resultados esperados de aprendizagem, ainda que os padrões definam, ademais, níveis de aproveitamento com respeito aos resultados.

Cecília Braslavsky (2001) entende por competências aquelas habilidades vinculadas ao desempenho autônomo, conhecimento aplicado e aplicável, o conhecimento em ação, o saber resultante do saber fazer e saber explicar o que se faz. A construção de competências supõe a articulação entre a apropriação do saber e o desenvolvimento de habilidades cognitivas. Tradicionalmente a pedagogia preocupou-se mais com os conhecimentos entendidos como informação ou conceitos do que com o desenvolvimento dos procedimentos intelectuais para operar sobre o conhecimento e produzir novos conhecimentos.



A definição das aprendizagens relevantes em termos de competências é vista como uma alternativa para se fazer frente à sobrecarga de conteúdos, mas é preciso esclarecer que essa opção por si só não resolve o problema. O conceito de competência implica a forma como se encarou anteriormente a aplicação de conhecimentos que possam ser de diferente natureza (valores, conceitos, habilidades e atitudes), porém, para aplicá-los, é preciso primeiro apropriar-se deles e movimentá-los. As competências necessariamente estão associadas com conteúdos, ainda que estes não estejam definidos de forma explícita nos currículos. A entrada simultânea por competências-chave e por conteúdos fundamentais associados ao domínio delas, pode resultar numa via de grande utilidade na hora de definir as aprendizagens básicas nos diferentes níveis educativos (COLL & MARTÍN, 2006).

Quanto à idéia de substituir o currículo por padrões, os múltiplos estudos realizados sobre as repercussões dessas políticas matizaram as posições, destacando as insuficiências e inclusive os riscos de articulações muito radicais. A necessidade de alinhar currículo e padrões, tornando coerentes e complementares ambas as linhas de atuação, é hoje um princípio aceito por amplos setores da educação (COLL & MARTÍN, 2006). Os padrões são um instrumento fundamental para a revisão, melhora e atualização do currículo, mas não deveria ser uma alternativa e, sim, um complemento.

### 2.3.2. Adequação

A adequação da educação remete-nos à necessidade de que esta seja significativa para pessoas de diferentes estratos sociais e culturas, e com diferentes capacidades e interesses, de forma que possam apropriar-se dos conteúdos da cultura, mundial e local, e construir-se como indivíduos na sociedade desenvolvendo sua autonomia, autogoverno, sua liberdade e sua própria identidade. A pertinência, em coerência com um enfoque de direitos, significa que o centro da educação é o alunado, isso porque é inescusável sua própria idiosincrasia nos processos de ensinamento e aprendizagem.

Para que haja pertinência, a educação tem que ser flexível e adaptar-se às necessidades e características dos estudantes e dos diversos contextos sociais e culturais. A “adaptabilidade” é um dos parâmetros estabelecidos no âmbito internacional para assegurar o direito a uma educação de qualidade para todos, juntamente com a acessibilidade, a disponibilidade e a aceitabilidade (ONU/ECOSOC/UNESCO, 2003).

No plano curricular, a adequação requer desenhos abertos e flexíveis que possam ser enriquecidos ou adaptados em diferentes níveis (estados ou províncias, escolas e salas de aulas) em função das necessidades educacionais, atitudes e interesses do alunado e das características e exigências dos contextos nos quais se desenvolvem e aprendem. Ou seja, o currículo comum com as adaptações e diversificações necessárias deve ser o referencial para a educação de todas as crianças; também para aqueles com necessidades especiais, ainda que estejam matriculados em escolas especiais. Na boa lógica, os diferentes níveis de tomada de decisões deveriam permitir o desenvolvimento de um currículo na medida de cada estudante, mas não pareceria que sua existência fosse garantia suficiente para lograr maior pertinência nas aprendizagens devido, entre outros fatores, a uma cultura da homogeneização muito arraigada no ensino.

AINDA QUE EXISTA UM CONSENSO GENERALIZADO NA REGIÃO COM RESPEITO À NECESSIDADE DE SE ADEQUAR O CURRÍCULO E O ENSINO ÀS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS E SOCIOCULTURAIS DO ALUNADO, ISSO DEVE SER TRADUZIDO EM MECANISMOS E PROCEDIMENTOS MAIS AJUSTADOS PARA LEVAR A CABO OS PROCESSOS DE DIVERSIFICAÇÃO CURRICULAR E ADAPTAÇÃO DO ENSINO EM CADA REGIÃO OU LOCALIDADE, ESCOLA, SALA DE AULAS E PARA CADA INDIVÍDUO QUE ASSIM O EXIJA.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos*. Capítulo 2.

A decisão-chave é saber qual será a margem de abertura para comportar essa diversidade sem que isso seja uma sobrecarga para os alunos e docentes, sobretudo quando as aprendizagens básicas estabelecidas nos currículos nacionais costumam ser mais um teto do que um piso mínimo. A propósito, é importante assinalar que a resposta à diversidade não se deve reduzir somente ao espaço de diversificação ou opção, mas que o currículo comum (nacional) também deva considerar o atendimento à diversidade, incorporando aprendizagens orientadas à compreensão das diferenças e ao respeito mútuo, ou o conhecimento de diferentes culturas e religiões, entre outros aspectos.

A adaptabilidade do ensino pode ser promovida por meio de processos de descentralização que favoreçam uma real e maior autonomia das escolas para a tomada de decisões, ainda que isso tampouco seja garantia suficiente para dar uma resposta adequada à diversidade. Em muitos casos, a descentralização não se tem feito acompanhar de ações orientadas para fortalecer as competências das autoridades locais e dos docentes, a fim de que sejam capazes de confeccionar o currículo de forma que seja relevante e significativo para todo o alunado.

OBSERVA-SE UMA TENDÊNCIA NA REGIÃO A PROMOVER A AUTONOMIA DAS ESCOLAS E A PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES EDUCACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DE PROJETOS. ENTRETANTO FALTA DESENVOLVER UM SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO PARA AS ESCOLAS QUE FACILITE SUA ELABORAÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos*. Capítulo 2.

Ainda que o desenho curricular seja um elemento importante para que a educação seja mais adequada, é nas práticas pedagógicas que ele adquire maior significação. Uma educação pertinente é aquela que tem o aluno como centro, adequando o ensino a suas características e necessidades e partindo do que “é”, “sabe” e “sente” – mediatizado por seu ambiente sociocultural – e promovendo o desenvolvimento de suas diferentes capacidades, potencialidades e interesses.

Conseguir que a aprendizagem seja pertinente para todos exige uma transformação profunda das práticas de ensino, transitando a partir de uma pedagogia da homogeneidade em direção a uma pedagogia da diversidade, aproveitando esta como uma oportunidade para enriquecer os processos de ensino e aprendizagem e otimizar o desenvolvimento pessoal e social. “Desenvolver uma pedagogia da diversidade é o que necessitam os tempos modernos, se a escola quer alçar valores morais fortes contra as discriminações de todo tipo que nos espreitam” (FERREIRO, 1998). Essa afirmação choca-se com uma cultura instalada da homogeneidade na qual se trata todos os alunos como se fossem iguais, considerando as diferenças como algo anômalo que se afasta da norma estabelecida e, portanto, tem que ser objeto de programas diferenciados.

A atenção à diversidade é chave para a qualidade da educação, porque a única maneira de se conseguir que os diferentes alunos aprendam é ajustando-se as ajudas pedagógicas a suas necessidades específicas e prestando mais ajuda àqueles que mais a demandam. Os docentes têm de planejar as atividades de forma que possam personalizar as experiências comuns de aprendizagem, para que cada estudante possa construir as

competências estabelecidas no currículo escolar, tanto comum quanto diversificado. O uso efetivo de um leque de estratégias é essencial para ajustar-se aos diferentes interesses, ritmos, estilos e nível de competências dos alunos. A esse propósito, as estratégias de aprendizagem cooperativa mostraram ser benéficas não só para o rendimento acadêmico, mas também para o desenvolvimento de habilidades sociais e emocionais.

As relações que se estabelecem entre os docentes e alunos, e destes entre si, e o tipo de normas que regulam a vida da escola constituem os elementos cruciais para assegurar a pertinência. Crer que todos os alunos podem aprender se lhes são proporcionados o apoio e recursos necessários, determina em grande medida as decisões que se adotam nas políticas e nas práticas educacionais.

Os diversos grupos sociais, etnias e culturas têm normas, valores, crenças e comportamentos diferentes dos predominantes na cultura escolar, o que pode influenciar de maneira persuasória seu menor progresso e o conseqüente abandono da escola. É fundamental promover a participação dos estudantes no estabelecimento e controle das normas escolares e das salas de aula, a fim de expor seus interesses e preocupações para poder conhecer as aprendizagens escolares com sua vida quotidiana e para que todos se sintam representados na cultura escolar. Os conteúdos curriculares que se adotam têm que ser reconhecidos como valiosos pelos estudantes e por suas famílias e comunidade.

O CARÁTER INTERATIVO DAS DIFICULDADES DE APRENDIZAGEM ESTÁ DEBILMENTE EXPRESSO NOS FUNDAMENTOS DOS CURRÍCULOS DA REGIÃO, POIS CONTINUA-SE CONSIDERANDO QUE DERIVAM SOMENTE DAS CONDIÇÕES PESSOAIS DO ALUNO. TÃO SOMENTE EM CERTOS QUADROS CURRICULARES TORNA-SE EXPLÍCITA A IDÉIA DE QUE TODAS AS CRIANÇAS, SEM EXCEÇÃO, PODEM APRENDER E DESENVOLVER AS APTIDÕES BÁSICAS NECESSÁRIAS SE LHEIS SÃO OFERECIDAS OPORTUNIDADES DE QUALIDADE.

UNESCO (2007). *Situação educacional na América Latina e Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos*. Capítulo 2.

### 2.3.3. A caminho da definição de currículos mais relevantes e pertinentes

A definição de um currículo que seja relevante e significativo para toda a população enfrenta uma série de dilemas, e as decisões que se adotam estarão mediatizadas por uma multiplicidade de fatores presentes nos sistemas educacionais de cada país. Em seguida, destacam-se de forma muito sucinta alguns dos dilemas mais freqüentes que deveriam antes considerar-se como equilíbrios necessários a serem alcançados.

- *O equilíbrio entre o mundial e o local, ou o universal e o singular.* Quer dizer, converter-se em cidadão do mundo sem perder de vista as próprias raízes e participando ativamente na vida da nação nas comunidades de base (UNESCO, 1996). Uma educação relevante, desse ponto de vista, é aquela que considera de forma equilibrada as necessidades de aprendizagem derivadas do ambiente social e cultural próximo e as relacionadas com o exercício de uma cidadania mundial.

O dilema entre o universal e o local também está relacionado com a pertinência, razão pela qual esta não se deve circunscrever ao local se se aspira a que os alunos também se sintam e sejam cidadãos do mundo. Uma ênfase excessiva no que é local limita enormemente as oportunidades de aprendizagem dos indivíduos

e, em conseqüência, suas possibilidades de inserir-se num mundo cada vez mais global. Pelo contrário, a desvalorização dos saberes dos alunos pode gerar dificuldades de aprendizagem e de participação nas escolas e conduzir à evasão, por não se sentirem acolhidos e valorizados. A questão, portanto, é conseguir articulação entre ambos os saberes, tomando-se o conhecimento do que é local não só como ponto de partida para a aprendizagem do global mas também para o próprio desenvolvimento da pessoa e da cultura local (TORRES, 1998).

- *O equilíbrio entre as necessidades do mercado de trabalho e as do desenvolvimento pessoal.* Este dilema é sobremaneira revelador na educação secundária em que é preciso oferecer uma formação que prepare tanto para continuar os estudos quanto para inserir-se no mundo do trabalho.

Para ser competitivos, os países requerem força de trabalho que possa adequar-se durante sua vida de trabalho às aceleradas mudanças do conhecimento e ao avanço tecnológico. Por isso é necessário assegurar educação secundária para todos e por toda a vida, já que esse nível é imprescindível para se ter acesso a ocupações mais produtivas.

O predomínio em muitos países da função propedêutica e a visão pré-universitária da educação secundária têm levado aqueles egressos que não prosseguem seus estudos superiores a ter grandes dificuldades para se integrar eficazmente na sociedade e no mundo profissional. É imprescindível, portanto, considerar a função orientada nesse nível de ensino, a qual não se deve limitar à orientação vocacional, mas também à busca da identidade e a transição para a vida adulta.

Nos programas de educação básica de jovens e adultos também deve estar presente a consecução de um equilíbrio entre as necessidades do trabalho e as de desenvolvimento pessoal, já que, por um lado, desejam concluir seus estudos de educação básica e, por outro, maiores oportunidades para integrar-se no mundo do trabalho em melhores condições.

- *O equilíbrio entre o comum e o diverso.* Como se expressou, são necessárias aprendizagens básicas comuns para todos que assegurem a igualdade de oportunidades e a unidade e integração nacional, incorporando ao mesmo tempo aprendizagens que sejam relevantes para as necessidades de determinados grupos ou indivíduos, e para os diferentes contextos e culturas nas quais estão imersos. A questão é como ter acesso a uma base comum de conhecimentos e valores em sociedades tão heterogêneas como as da América Latina e do Caribe.

Em relação à diversidade cultural, é preciso que o currículo comum tenha uma orientação intercultural para todos, que compreenda um conhecimento das diferentes culturas e de seus aportes e a aprendizagem de valores de respeito e compreensão mútua. Mas é preciso, ademais, uma educação culturalmente pertinente para

as populações indígenas que propicie a conquista dos objetivos nacionais, o pleno bilingüismo e o conhecimento e a valorização da própria cultura (SMELKES, 2004).

O equilíbrio entre o comum e o diverso é especialmente requerido na educação secundária, dado que os estudantes são muito diferentes tanto no início como no final da etapa. Essas diferenças exigem o estabelecimento de trajetos específicos que respondam às peculiaridades de cada faixa etária, assegurando uma passagem gradual desde a compreensividade até a diversificação, sem anular nenhum desses princípios durante toda a educação secundária. A diversificação em diferentes opções, em todo caso, não deveria transformar-se em itinerários discriminatórios nem limitar o trânsito entre diferentes modalidades.

O comum e o diferenciado usualmente estão relacionados com outra tensão que é a da centralização/descentralização. O comum ou homogêneo costuma associar-se ao nível central, enquanto a descentralização se relaciona com o diversificado, cuja definição ou concreção se realize em diferentes níveis: provincial, local, escolar etc. (TORRES, 1998).

- *O equilíbrio entre o disciplinar e a integração de conteúdos.* Nesse ponto, surge a interrogação sobre como organizar um conhecimento de caráter crescentemente interdisciplinar e em permanente mudança. Da mesma maneira, se interpõe a questão acerca do peso que se deve dar ao conhecimento das disciplinas assim como à aquisição de aptidões de caráter geral.

Dentro de um enfoque de direitos, o centro da educação é o aluno e não o docente ou as matérias. Entretanto, existe uma larga tradição de organizar o currículo e o ensino a partir das diferentes disciplinas sem considerar suficientemente a lógica e características do aprendiz, o que conduz, além disso, a uma compartimentação do conhecimento que não representa a realidade nem facilita a aprendizagem.

As dificuldades assinaladas acentuam-se na educação secundária, em que o peso do disciplinar é muito maior do que na educação infantil e primária. Tradicionalmente, a educação secundária foi concebida como justaposição de matérias, e cada uma delas como uma lista temática que responde à lógica de cada disciplina, com a conseqüente inflação de conteúdos e o trabalho isolado dos docentes.

O debate sobre o disciplinar não é novo, e não deveria centrar-se na alternativa de descartar as matérias, cuja utilidade não se coloca em dúvida, mas em como apresentá-las e estruturá-las. As disciplinas não são ensinadas por direito próprio, mas pela contribuição específica que cada uma dá à formação integral dos alunos.

Uma organização do currículo mais interdisciplinar, em torno de eixos temáticos ou determinadas competências, é fundamental para promover uma aprendizagem mais pertinente e significativa.

Comprovadamente, muitos alunos têm dificuldades na aprendizagem porque torna-se-lhes difícil relacionar, transferir e generalizar o conhecimento quando este lhes é apresentado de forma fragmentada (MARTÍN, 2006).

#### 2.4. Atributos da ação pública da qualidade em educação: eficácia e eficiência

As seções precedentes estabeleceram que a educação de qualidade para todos, como direito humano fundamental, está associada a três dimensões básicas: a equidade, a relevância e a pertinência.

Esses atributos básicos devem representar as preocupações centrais da própria ação pública no terreno da educação. Entretanto, a ação pública é a maneira como as sociedades contemporâneas se ocupam dos direitos como temas que cabem à coletividade em seu conjunto e cuja falta de garantia debilita os princípios basilares da vida civilizada.

A ação em educação, principalmente por meio da operação das instituições públicas, representa outro nível de análise a ser considerado na hora de verificar em que medida a educação está sendo efetivamente de qualidade para todos, pois são esses mecanismos operacionais e institucionais que traduzem ou não as vontades humanas expressas no reconhecimento de direitos.

Essa análise, de sua parte, supõe incorporar à reflexão duas dimensões complementares que constituem a própria natureza da ação pública. Em primeiro lugar, é preciso identificar em que proporção se conseguem ou não garantir os princípios acima descritos e operacionalizados em metas; ou seja, em que medida se é eficaz na consecução de aspectos que traduzem, em termos concretos, o direito a uma educação de qualidade para toda a população. Dessa forma, podem-se formular as seguintes perguntas: Em que medida as crianças conseguem ter acesso à escola? Em que medida são atendidas as necessidades dos adultos? Em que medida as pessoas concluem a educação obrigatória? Em que medida as pessoas conseguem os aprendizados correspondentes a cada etapa educativa? Em que medida os recursos e processos educacionais estão contingenciados e organizados de maneira que favoreçam aprendizados relevantes e pertinentes? Em que medida essas metas educativas são alcançadas em benefício de todos, não se reproduzindo as conseqüentes diferenças sociais que se traduzem em uma distribuição não-equitativa de oportunidades e capacidades?

Em segundo lugar, é necessário analisar como a ação pública compensa o esforço material da comunidade nacional, que destina à tarefa formativa um determinado montante de recursos; ou seja, em que medida a operação pública é eficiente e, ao sê-lo, respeita o direito do cidadão para que seu esforço material seja adequadamente reconhecido e retribuído. A eficiência, então, não é um imperativo economicista, mas uma obrigação derivada do respeito à condição e direitos de cidadão que cabem a todas as pessoas.

Por outra parte, existe uma definitiva interação entre ambas as dimensões porque os problemas de eficiência impactam negativamente sobre a capacidade para garantir metas básicas. Assim, por exemplo, a repetência e o conseqüente atraso escolar, não só implica um desperdício de recursos, tanto públicos quanto das famílias, mas também afeta negativamente as probabilidades de prosseguimento e conclusão dos estudos dos atingidos. Desse ponto de vista, e de acordo com uma concepção da educação como um direito, o “fracasso escolar”, habitualmente entendido como um fracasso dos estudantes aos quais a reprovação concede uma “segunda oportunidade”, deve ser mais bem visto como um fracasso da operação do sistema educacional que não garante aos estudantes a continuação fluida dos estudos e, finalmente, reduz suas oportunidades em vez de proporcionar-lhes outras novas.

Fica claro, pelo próprio exemplo acima, que os problemas de eficiência e eficácia se vinculam às dimensões centrais dos objetivos da educação descritas nas seções precedentes, já que os problemas de acesso se traduzem no não-cumprimento de metas vinculadas à universalização de serviços. Da mesma forma, os problemas de adequada dotação de recursos e configuração de processos educacionais se traduzem em trajetórias escolares pouco fluidas, com problemas de evasão e repetência que limitam a efetividade e explicam os desperdícios de recursos; e os aspectos de relevância e pertinência atuam sobre as possibilidades reais de se assegurar aprendizagens e de cumprir a função habilitadora da educação.

As dificuldades presentes expressas nos problemas de operação do sistema (não cumprimento de metas e ineficiências) tendem a produzir-se de maneira heterogênea nas sociedades, ou seja, distribuem-se de forma diferente entre os diversos grupos populacionais, reproduzindo padrões de desigualdade, exclusão e marginalização social que, em última análise, definem uma operação não eqüitativa dos sistemas de ensino. Assim sendo, a eficiência e eficácia como dimensões que dizem respeito à instrumentação da ação pública, se encadeiam de modo indissolúvel com as dimensões substantivas de relevância, pertinência e eqüidade que, em conjunto, definem o que neste capítulo ficou entendido como uma educação de qualidade para todos.

## CAPÍTULO 3

### OS DOCENTES E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Os ministros de Educação da América Latina e do Caribe, no segundo enfoque estratégico do Projeto Regional de Educação, Prelac, afirmam que os docentes são os atores fundamentais para assegurar o direito à educação da população e contribuir para o melhoramento das políticas educacionais da região (UNESCO/OREALC, 2002)<sup>1</sup>. Seu profissionalismo e compromisso ético incidem de maneira direta nas possibilidades das pessoas para exercer seu direito de aprender e na potencialidade dos estados para implementar políticas educacionais eficazes e coerentes com as aspirações de desenvolvimento dos países.

De fato, excluídas as variáveis extra-escolares como a origem socioeconômica dos alunos<sup>2</sup>, a qualidade dos professores e o ambiente que conseguem criar na sala de aula são fatores basilares que justificam os resultados do aprendizado dos alunos. Nenhuma reforma da educação teve, nem provavelmente terá êxito, sem o concurso do professorado. As políticas orientadas para melhorar a qualidade da educação somente podem ser viáveis se os esforços se concentram em transformar, com os docentes, a cultura da instituição escolar.

Os países da região enfrentam o desafio de implementar políticas e estratégias que garantam um corpo docente com as competências profissionais e éticas adequadas e as condições e meios necessários para tornar efetivo o direito dos alunos de aprender e desenvolver-se plenamente.

Com vistas a contribuir para a formulação de políticas orientadas ao fortalecimento da profissão docente, neste capítulo se oferecem alinhamentos e propostas para refletir sobre as atuais demandas ao trabalho dos professores; as competências e as condições necessárias para fazer frente a essas demandas; os fatores aos quais é preciso prestar atenção para assegurar a efetividade e motivação dos mestres e o aprendizado dos alunos; e as principais características que deveriam ter essas políticas.

#### 1. O papel docente: profissionalismo e profissionalidade na complexidade atual

O cenário educacional tornou-se complexo em relação direta com a profundidade e a velocidade das mudanças na sociedade atual, como as modificações na configuração das famílias e seu papel na educação dos filhos; a emergência de novos agentes educadores cujos valores nem sempre

<sup>1</sup> O segundo foco estratégico do Prelac se refere a “os docentes e o fortalecimento de seu protagonismo na mudança educacional para que respondam às necessidades de aprendizagem dos alunos”.

<sup>2</sup> Numerosos estudos documentam o valor do trabalho docente nos resultados de aprendizagem dos estudantes, como os efetuados pela OCDE, BID e Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LECE), coordenado pela Orealc/UNESCO Santiago.



são coincidentes com os que se desenvolvem na escola; o impacto das TIC na produção e circulação do conhecimento; a debilitação da “cultura letrada” e os novos códigos de comunicação construídos por crianças e jovens. Tudo isso, sem esquecer que os contextos nos quais trabalha a maioria dos professores são afetados pela pobreza, desemprego, migração forçada e o trabalho infantil. Os docentes devem trabalhar em novos cenários, para os quais não foram nem estão sendo suficientemente preparados.

A sociedade espera que as escolas e os docentes de hoje ofereçam aos estudantes o que não encontram em outros espaços, ou o que outros agentes estão fazendo sem sucesso (TEDESCO & TENTI, 2002), sem deixar de cumprir com o essencial de seu papel: contribuir para a garantia do aprendizado integral dos alunos. A escola já não é a única instituição educadora da sociedade nem o docente o único agente de formação do presente. Entretanto, continuam sendo os que melhor podem criar situações de aprendizagem que propiciem uma espiral formativa, articulando a intencionalidade pedagógica com as condições físicas, os espaços temporais, a fundamentação das disciplinas e os recursos midiáticos para equilibrar o desenvolvimento cognitivo, emocional e valorativo dos alunos (RIZO, 2005).

Que tipos de docentes requerem atualmente as sociedades latino-americanas e caribenhas? “A definição do mestre ideal não é independente do sentido e função que se atribuem aos sistemas escolares nas sociedades latino-americanas contemporâneas em cada etapa do seu desenvolvimento”, defendem Tedesco e Tenti (2002), ao questionar a tendência de se pensar em melhorar a docência a partir da formulação de um perfil complexo, ideal, inalcançável, com uma lista de qualidades de um sujeito inexistente.

*(Atualmente) a tarefa que se espera de um professor é um tanto mais ampla do que transmitir conhecimentos aos seus alunos, o que, faz muito pouco tempo, era sua atividade principal e para o que se preparava. Agora fazem falta muitas outras habilidades, sem as quais é difícil conseguir que os alunos progredam na aquisição do saber: o diálogo com os alunos, a capacidade de estimular o interesse por aprender, a incorporação das tecnologias da informação, a orientação pessoal, o cuidado do desenvolvimento afetivo e moral, a atenção à diversidade do alunado, a gestão da aula e o trabalho em equipe (MARCHESI, 2006).*

Além disso, espera-se que os professores sejam capazes de co-responsabilizar-se pelos resultados do trabalho da sua escola articulando as políticas institucionais com as locais e nacionais.

As atuais políticas sobre docentes, explícitas ou implícitas, não foram suficientes para fortalecer essas condições, assegurar seu protagonismo nas mudanças educativas e garantir o aprendizado dos estudantes.

As ações dos países para melhorar a qualidade do trabalho docente tiveram menor impacto do que o esperado. Em que pese tudo que se realizou, para uma grande quantidade de alunos a escola não está garantindo as habilidades básicas para a vida, como ler, escrever, quantificar, escutar, falar, pensar e comunicar-se (UNESCO/Orealc, 2001; NAMO DE MELLO, 2005). Lamentavelmente, pela maneira deficiente em que formularam as políticas educacionais voltadas para a profissão, os professores converteram-se em parte do problema, muitas vezes por sua falta de preparo e seu excessivo corporativismo.

Em geral, essas se traduziram em ações conjunturais, de curto prazo, isoladas entre si e, muitas vezes, urgidas por demandas corporativas. Dois são os caminhos eleitos preferencialmente: a recuperação dos níveis salariais e a implementação de programas maciços de formação para professores em serviço (CALVO & JARQUE, 2002). Essas medidas, importantes e necessárias, não foram suficientes. Os antigos problemas persistem. Os enfoques tradicionais na formação e desenvolvimento dos docentes; as difíceis condições laborais da maioria; os esquemas salariais planos e pouco transparentes; a carreira profissional ancorada nos anos do exercício; o papel passivo dos professores e seu frágil compromisso com os resultados de seu trabalho são, entre outras, causas dos baixos resultados de aprendizagem e da insatisfação, frustração e situação de conflito em que vivem os docentes.

Entretanto, nos últimos anos, constata-se com maior clareza que, para conseguir que os professores cumpram o que deles se espera, se requer algo mais do que incrementos salariais e formação. Neste momento, e com vistas a abordar o tema do trabalho e do desemprego, encontram-se em andamento interessantes processos com enfoques integrais, de longo prazo, e associados à formulação de políticas de Estado em termos consensuais por meio de processos de debate público<sup>3</sup>.

A docência é uma profissão que requer muito mais do que vocação, uma condição importante e necessária, mas não suficiente. As políticas públicas devem orientar-se de forma que os professores desenvolvam uma dimensão relacionada com competências racionais e técnicas específicas de seu ofício, que se aprendem em tempos e espaços determinados, e uma dimensão sobre as competências ético-sociais que aludem à responsabilidade com seu trabalho e ao compromisso com a aprendizagem dos estudantes.

*Profissionalismo e profissionalidade* são duas grandes dimensões a partir das quais se configura a identidade da profissão docente e cuja sinergia constitui a fortaleza ética e profissional dos mestres (BRASLAVSKY, 2004, p.7).

O *profissionalismo* é um processo contínuo que desenvolve as capacidades para “aprender a ensinar” e “ensinar a aprender”. É um aprendizado que requer adquirir durante a vida profissional, competências cognitivas (conhecer, manipular informação e continuar aprendendo acerca do que é próprio da disciplina) e competências pedagógicas (saber como ensinar a disciplina, como trabalhar em ambientes diversos, como gerar condições adequadas para a aprendizagem em contextos de alta dificuldade e com grupos heterogêneos e utilizar criativamente os recursos didáticos disponíveis).

A *profissionalidade* é o cumprimento responsável da missão atribuída pela sociedade aos docentes: garantir o desenvolvimento integral dos alunos por meio de aprendizagens relevantes e pertinentes para todos. A profissionalidade implica o desenvolvimento de competências éticas e sociais. As competências éticas habilitam um docente cumprir o compromisso social inerente a sua profissão. As competências sociais são aquelas que o habilitam a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; adaptar-se e responder à permanente mudança do conhecimento; trabalhar em redes;

<sup>3</sup> Por exemplo, o Chile se prepara para iniciar um debate sobre o desenho de um sistema de carreira profissional. A Argentina está debatendo uma lei de educação que contemple a criação de um Instituto de Formação Docente. O Uruguai desenvolveu um amplo debate nacional para definir um projeto educativo.

promover diálogos e consensos; em suma, exercer sua responsabilidade e direito de cidadão nas decisões relacionadas com a educação, a escola e sua própria prática . (UNESCO/Orealc, 2002).

## 2. Fatores-chave que incidem na qualidade da docência

O profissionalismo e a profissionalidade dos docentes se constroem e fortalecem a partir de um conjunto de fatores fundamentais para o bom desempenho profissional. Sobre alguns desses fatores pode-se incidir em políticas de relativo curto prazo; mas sobre outros como, por exemplo, elevar o capital cultural com que os aspirantes a docentes ingressam na carreira exigem-se transformações de prazo muito mais longo. Vários deles foram considerados nas reformas, ainda que, por vezes, de forma parcial, isolada ou sem a profundidade requerida (UNESCO/Orealc, 2002)<sup>4</sup>. Torna-se essencial destacá-los porque em torno desses aspectos se debate a formulação e implementação das políticas docentes. Nesta seção, analisam-se três desses fatores: um sistema articulado de formação e desenvolvimento profissional permanente; um sistema transparente e motivador de carreira profissional e avaliação docente; e um sistema adequado de condições de trabalho e bem-estar docente.

### 2.1. Um sistema articulado para o aprendizado docente durante a vida profissional

A educação que queremos para os alunos – um vasto conjunto de oportunidades de aprendizado, dedicação e compromisso com a pesquisa, acesso à resolução de problemas reais, aprendizagem conectada com suas experiências anteriores e oportunidades de trabalhar com outros – também pode ser oferecida aos docentes em seu próprio aprendizado (LIEBERMAN & GROOLNICK, 2003, p. 266).

O direito de aprender é o critério fundamental para se criar um sistema que articule, de maneira coerente e sustentável, três componentes básicos como um fluxo contínuo de aprendizagem na vida profissional dos docentes: a formação inicial, a inserção profissional e a formação em serviço (OCDE, 2005).

Para tornar efetivo este sistema é necessário fortalecer estratégias institucionais coerentes entre os responsáveis envolvidos no processo. O propósito é conseguir que trabalhem, visando os mesmos objetivos, definam padrões de qualidade, desenhem seus planos em relação com os objetivos, recuperem o valor da escola como o espaço natural para a formação docente, avaliem seu trabalho e prestem contas à sociedade sobre a qualidade da aprendizagem docente. Um dos resultados desse processo deveria ser que os mestres passem de “especialistas rotineiros” a “especialistas adaptativos”; ou seja, apoiá-los para que atuem como pessoas

<sup>4</sup> O caso mais ilustrativo da necessidade de articular esforços está relacionado com os ajustes salariais que se realizam sem conexão com aspectos relativos ao desempenho profissional, a carreira ou a responsabilidade sobre os resultados do trabalho docente.

preparadas para um aprendizado eficiente ao longo de toda a vida, em um meio complexo e mutante, e frente a grupos heterogêneos (MARCELO, 2002).

### a) Formação inicial

A tendência na maioria dos países da região é localizar a formação inicial de docentes em instituições de nível superior, principalmente universidades ou associadas com estas, como o caso da Bolívia, Colômbia e Honduras. Outros países encontram-se nesse processo em meio a debates em relação a quanto se ganha e quanto se perde com essa decisão. À formação normalista atribuem-se qualidades como o fortalecimento da vocação, a interação com as escolas e a relação com as comunidades. Entretanto, questiona-se sua ênfase na formação pedagógica em detrimento da formação disciplinar, a debilidade no campo da pesquisa e a escassa utilização de tecnologias de informação e comunicação, entre outros. Por sua vez, critica-se a formação universitária por seu distanciamento das escolas, a debilidade na formação prática dos estudantes e sua preferência pela disciplinar em lugar da pedagógica.

Não se conta com informação suficiente sobre a qualidade do desempenho profissional dos egressos de um ou outro tipo de instituição, e a formação universitária não parece satisfazer as exigências da educação atual, despertando saudades das desaparecidas escolas normais. Em geral, há insatisfação nas entidades públicas, no professorado em exercício e nos próprios formadores, com respeito às potencialidades das instituições de formação para dar resposta às necessidades dos sistemas educativos (CPEIP, 2005).

A OCDE (2005) assinala que a qualidade da formação dos docentes é uma das questões críticas dos sistemas educacionais. As exigências mais fortes se dirigem a aspectos como: maior articulação dos enfoques de formação com as reformas educacionais; resposta às necessidades do sistema quanto a especializações; melhora do nível dos formadores; harmonização entre a teoria e a prática; desenvolvimento da pesquisa; preparação dos futuros docentes para trabalhar com populações diversas e vulneráveis, entre outros (BRASLAVSKY, 2004; MARCELO, 2006).

Diante dessa situação, os países requerem que se assegurem processos de formação docente do mais alto nível. Estudos recentes mencionam algumas características que compartilham programas inovadores nessa matéria (UNESCO/Orealc, 2005a) .

- *Enfoques baseados no desenvolvimento de competências* como elemento-chave para superar a dicotomia entre o disciplinar e o pedagógico. Com isso se transformam de maneira radical os papéis dos estudantes e professores, buscando maior construção coletiva e formando profissionais capazes de adaptar-se a novas situações e contextos.
- *Nova conceitualização das práticas* fortalecendo o papel destas no currículo, mediante incorporação precoce dos futuros docentes na vida da escola, com práticas em contextos diversos e acompanhadas por professores universitários em função de tutores.

- *Fomento da pesquisa*, o que transforma as instituições formadoras em centros geradores de conhecimento onde se desenvolvem competências investigativas e se estimula a capacidade de reflexão dos tutores-mestres.
- *Enfoque transdisciplinar* para promover o planejamento e o trabalho conjunto de professores de diferentes especialidades.
- *Combinação de uma forte formação geral de base com uma sólida especialização final*. Ainda que este seja outro debate inconcluso, os programas optam por formar profissionais que respondam a diferentes perfis e trabalhem de acordo com as possibilidades de cada contexto, sem perder as características comuns da profissão docente, independentemente da especialização.
- *Ofertas abertas baseadas em tecnologias de informação e comunicação* aproveitando seu uso intensivo, sem perder espaços de trabalho presencial com apoio dos professores universitários.

Independentemente dos modelos eleitos para formar seus docentes, os países devem tornar-se responsáveis pela qualidade dos programas de formação inicial com a implementação de políticas e estratégias que permitam a avaliação, auditoria, credenciamento e certificação de competências de seus egressos (AGUERRONDO, 2004). Torna-se útil rever as normas de países europeus, como as do Reino Unido, que realiza uma rigorosa avaliação dos futuros docentes, durante e no final de sua formação inicial, que inclui provas escritas sobre aptidões em linguagem e matemática, interpretação de dados sobre aproveitamentos dos alunos e avaliação da prática. A esse respeito, verificam-se avanços valiosos em diversos países da região; por exemplo, o Chile aprovou recentemente a obrigatoriedade de todas as universidades de credenciar as carreiras de pedagogia e medicina, o que confere um poderoso sinal de respeito ao cognitivo quanto à qualidade dos profissionais que trabalham na área da saúde e a dos profissionais da educação.

Um comentário à parte merecem as iniciativas realizadas pela Guatemala, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia<sup>5</sup>, entre outros, na formação de docentes para as populações bilíngües que despenderam grandes esforços para adequar a formação de mestres às especificidades do trabalho com populações indígenas.

Nesse sentido, são decisivas as políticas orientadas a formar professores para populações e sistemas de ensino diversos, assim como para resolver a escassez de professores em áreas como ciências, educação técnica, necessidades especiais e idiomas estrangeiros.

## **b) Inserção profissional dos professores principiantes**

Marcelo (2006) defende que não se pode continuar ignorando que existe uma fase claramente diferenciada no processo de transformar-se em bom professor, com suas próprias características e necessidades, e que funciona como um elo entre a formação inicial e seu futuro desenvolvimento

<sup>5</sup> Destaca-se o apoio da cooperação internacional para o fortalecimento das instituições formadoras de docentes para populações bilíngües, especialmente indígenas.

profissional. A forma como se aborda o período de inserção tem uma dimensão transcendental no processo de transformar-se num bom professor, seja em um principiante frustrado ou, pelo contrário, em um professor adaptativo<sup>6</sup>.

Durante esse período, os professores devem transitar por uma fase de adaptação para passar de estudantes a profissionais. Com frequência, isso resulta em um “salto no vazio” ou em um “choque com a realidade” se não se conta com o acompanhamento adequado. Na maioria dos casos, esse processo se caracteriza por ser um intenso aprendizado baseado no ensaio e no erro, marcado por um princípio de sobrevivência e em um predomínio do valor do prático. Os principiantes continuam aprofundando seu conhecimento e habilidades, sob a atenta supervisão de profissionais com mais conhecimento e experiência. Ao mesmo tempo, eles concorrem com seus conhecimentos, porque trazem consigo as últimas pesquisas e perspectivas teóricas que são contrastadas com a prática e compartilhadas com os docentes de maior experiência. As condições normativas do ensino estão muito distantes deste modelo utópico. Tradicionalmente, espera-se que os novos professores sobrevivam (ou abandonem) pelo escasso apoio e orientação que recebem (MARCELO, 2006, citando LINDA DARLING-HAMMOND).

Ao contrário do que se passa em países europeus e asiáticos, que contam com programas estabelecidos de tutorias ou monitoramento para apoiar os professores principiantes, a América Latina e o Caribe começaram recentemente a orientar-se nessa direção. Há alguns processos em andamento, embora ainda não façam parte de programas institucionalizados de apoio aos professores principiantes. Este é um dos temas pendentes para a garantia da qualidade da docência. Precisa-se de programas que se integrem ao novo professor na cultura escolar vigente; que o apóiem a indagar, a confrontar a teoria com a prática, a refletir sobre elas, a construir seu próprio conhecimento e a definir as melhores maneiras de ensinar de acordo com as necessidades e demandas de seus alunos; e que fortaleça seu papel profissional com responsabilidades que vão além da sala de aula.

O desenho e a entrada em funcionamento de programas de inserção no trabalho é um contexto que pode e deve gerar consensos e responsabilidades compartilhadas entre os ministérios, as instituições de formação inicial, os responsáveis pela formação permanente e as próprias escolas, como parte do esforço por fortalecer um sistema articulado de formação e desenvolvimento docente.

Necessita-se de mecanismos administrativos, financeiros e legais para mudar a organização do trabalho e do tempo nas escolas, que permitam aos docentes principiantes contar com os momentos necessários para a reflexão acerca dos problemas de aprendizagem próprios de seus estudantes, acompanhados por mentores preparados para esta tarefa; radicalmente diferente da supervisão escolar tradicional, questionada por seu frágil acompanhamento nos processos de aprendizagem dos mestres (DARLING-HAMMOND, 2001).

---

<sup>6</sup> O autor se refere ao professor como um especialista adaptativo, quer dizer, como pessoas preparadas para um aprendizado durante toda a vida.

### c) A formação em serviço

No quadro das reformas educacionais, os países investiram recursos vultosos na formação de docentes em serviço, mas os resultados não foram os esperados<sup>7</sup>. Isso tem a ver com os enfoques e metodologias utilizadas e a frágil articulação com os outros componentes de um sistema de desenvolvimento profissional. Em geral, a capacitação, entendida como a soma de eventos, tem pouco ou nenhum impacto nas práticas escolares e nos resultados de aprendizagem dos estudantes (CUENCA, 2003).

Os processos com resultados alentadores nas escolas e nas práticas pedagógicas dos mestres são aqueles que possuem características como as seguintes: respondem às políticas nacionais, locais e ao projeto da instituição; estão incorporados ao planejamento e organização da instituição educativa; recuperam o saber de seus mestres; promovem a construção coletiva do conhecimento; e contam com assessoria e acompanhamento de diretores, supervisores, mestres renomados e de outros profissionais especializados.

A formação em serviço com essas características contribui para a revalorização da escola com o espaço natural para a formação e superação constante dos docentes. A mudança nos processos pedagógicos requer oportunidades de formação, intercâmbio de experiências e trabalho conjunto entre os mestres. A participação dos dirigentes em ditos processos é fundamental, isso porque o fortalecimento de sua liderança deve formar parte de uma política orientada a melhorar o trabalho de docente e a gestão escolar.

O profissionalismo coletivo e a conformação de redes de escolas e professores se destacam entre as melhores estratégias para responder aos inúmeros desafios da profissão, e assim contrabalançar o que Michael Fullan (2003) denomina de “balcanização” do trabalho docente; ou seja, sua estruturação em compartimentos isolados que atenta contra a aprendizagem eficaz na organização escolar. As redes fortalecem o profissionalismo de docentes e dirigentes, fazem-nos comprometer-se a trabalhar em seu próprio aprendizado e elevam a moral, a auto-estima e a responsabilidade por seu trabalho.

A formação em serviço é um fator que melhora o desempenho docente, se esta se associa com os processos de avaliação institucional e individual, e faz-se acompanhar de estratégias para dotar as escolas de maior poder de autogestão e capacidade para transformar-se em organizações que aprendem; ou seja, assume mesmo a profissão docente dentro de uma perspectiva integral, cujo desempenho requer a concorrência de mudanças nos diferentes fatores que incidem no rendimento dos mestres.

#### 2.2. Um sistema transparente e motivador de carreira profissional e avaliação docente

Entende-se por carreira profissional docente o sistema de ingresso, exercício, estabilidade, ascensão, desenvolvimento e afastamento dos profissionais que exerçam a docência (UNESCO/Orealc, 2006). Nos últimos

<sup>7</sup> O caso do Chile é ilustrativo. Foi um dos países que manteve no tempo um processo de reforma e um conjunto de medidas consideradas em um projeto nacional. Entretanto, alguns docentes consideram que, entre outros fatores, os resultados desalentadores têm a ver com uma formação nem sempre conseqüente com as demandas das escolas.

anos, transformou-se numa das prioridades das políticas educacionais, devido à certeza de que um sistema não será melhor do que os mestres, com os quais conta. Significa que os países estão confrontados com um duplo desafio: atrair candidatos bem qualificados e promover seu melhor desempenho para conseguir bons ensinamentos aos estudantes (VAILLANT, 2006).

A valorização social e econômica da profissão é crucial para atrair e reter os melhores profissionais. Além disso, é recomendável que um sistema de carreira profissional assegure temas-chave como o ingresso dos melhores candidatos com períodos obrigatórios de experiência e programas de tutorias; permanência e alocação dos professores mais gabaritados nos lugares onde mais se precisa deles (escolas em zonas de alta vulnerabilidade); reconhecimento ao esforço e ao mérito, e não somente ao tempo de serviço; promoção sem que implique necessariamente abandono da sala de aula para passar a outros cargos técnicos ou dirigentes; fortalecimento da capacidade das escolas para decidir sobre as contratações e as responsabilidades de sua equipe docente; mecanismos sujeitos a concursos transparentes para os postos de direção; condições para o afastamento e aposentadoria para promover o remanejamento de profissionais nos momentos adequados; e articulação da carreira com o desenvolvimento profissional e a avaliação.

Vários países realizam esforços hercúleos para incorporar os melhores profissionais à docência e aos cargos de direção. Em sua última reforma do Estatuto Docente, a Colômbia estabeleceu um período de teste com uma avaliação final antes de outorgar contratos por tempo indeterminado aos aspirantes a ingressar no sistema. O Chile definiu períodos de duração fixa para os diretores, ao final dos quais se convoca um novo concurso para concorrer ao cargo. El Salvador conferiu maior poder de decisão a algumas escolas do Programa Educo para avaliar e contratar docentes. Outros países integraram as famílias aos órgãos de gestão e controle das escolas, também com responsabilidade nas contratações.

Na maioria dos países, um tema pendente nos sistemas de carreira profissional é o estabelecimento de mecanismos, incentivos e redes de apoios para conseguir que os melhores professores exerçam suas funções nas escolas com maiores necessidades.

Um dos temas de maior debate na atualidade, dada a sua relação com o desenvolvimento profissional e com a motivação dos professores, é o da promoção. Nos sistemas de carreira vigentes, identificam-se dois tipos de promoção: a *vertical* e a *horizontal*. A *promoção vertical* é aquela pela qual os docentes ascendem profissionalmente, assumindo tarefas de direção ou de supervisão, sempre acompanhada de melhoria salarial. A *promoção horizontal* é a que reconhece o trabalho docente mediante incrementos salariais ou ascensões na categoria, sem que isso implique modificação em suas funções de docente em sala de aula.

Existem opiniões diversas com relação a cada uma delas. Com respeito à promoção vertical, há quem sustente a necessidade de desvincular a promoção da ascensão a cargos de direção a partir de méritos na docência, devido a que um bom docente não necessariamente tem que ser um bom dirigente e vice-versa. E ainda mais, defende que os cargos de direção e gestão requerem aptidões que são adquiridas em processos de formação específicos mais do que por meio da experiência de dar aulas.



No sistema horizontal faz-se um alerta sobre a necessidade de cuidar dos processos de promoção devido a que, ocasionalmente, os professores podem orientar seus esforços no sentido de realizar cursos de aperfeiçoamento para obter uma promoção e melhoria salarial, mais do que para aprimorar seu trabalho. É o que se denominou de “credencialismo”<sup>8</sup>.

Discute-se também sobre estruturar sistemas mistos que equilibrem a promoção, o desenvolvimento profissional, o desempenho, o cumprimento do perfil exigido e a oportunidade do sistema de se aproveitar os melhores talentos, preservando sempre a qualidade do aprendizado dos alunos. Em qualquer caso, na promoção deve-se primar pelos critérios de transparência e mérito da qualidade profissional.

O desafio dos países é modificar ou estabelecer um sistema de carreira profissional que se articule com os outros fatores que incidem no desempenho, com o propósito de fortalecer a profissão de docente e assegurar a qualidade dos professores e equipes dirigentes.

A avaliação docente é recebida por uma boa parte dos professores como ameaça a sua estabilidade, razão pela qual é hoje um dos motivos altamente conflituosos nos sistemas educacionais. Em geral, a avaliação tem uma conotação negativa para os docentes, entre outras razões, porque o enfoque com que é percebida tem a ver mais com sanção do que com apoio. A maioria das propostas de avaliação docente surgiu a partir das críticas aos baixos resultados de aprendizagem dos alunos e à escassa responsabilidade que os docentes assumem sobre eles.

É preciso criar uma imagem construtiva da avaliação, difundindo a proposição de que ela defende prioritariamente a qualidade e o aprendizado dos estudantes e não a sanção ao professor, ainda que em determinadas situações possa ser necessária. Isso implicaria insistir na necessidade de que a avaliação contribui para oferecer os suportes que se requerem para melhorar seu desempenho.

Para contribuir para a qualidade da educação, a avaliação requer que se amplie todo o sistema como um processo legítimo e democrático de prestação de contas à sociedade sobre um bem público. No caso da avaliação docente, para que seja uma estratégia efetiva de melhoria do desempenho dos professores, tem que associar-se com o processo de desenvolvimento profissional e com a carreira docente. Além disso, deve surgir do diálogo e consenso com os atores envolvidos, em especial com os docentes e suas organizações.

Experiências como a desenvolvida no Chile mostram que, quando a avaliação é resultado do debate e da participação, é aceita pelos professores<sup>9</sup>. E tem mais, o próprio processo de debate pode ser aproveitado para a sensibilização e formação de opinião qualificada por parte dos envolvidos. Pelo contrário, quando as propostas nascem exclusivamente de

<sup>8</sup> O credencialismo é um termo utilizado para identificar a tendência a obter diplomas, títulos ou credenciais que certificam determinado tipo de estudos, independentemente de sua relação com as necessidades de desenvolvimento profissional, porque são um dos aspectos valorizados para qualificar os méritos das pessoas e habilitá-las a participar em concursos ou obter ascensões.

<sup>9</sup> O Chile desenvolveu uma interessante experiência de desenho participativo do sistema de avaliação docente com participação do Ministério da Educação, da Associação de Municípios e do Colégio de Professores (o grêmio dos docentes). Previamente à sua remessa ao Parlamento, a proposta foi submetida a consulta aberta entre os docentes.

dentro dos gabinetes e não contam com a participação nem o compromisso dos professores, encontram sérios problemas para serem implementadas, podem igualmente estar condenadas ao fracasso, como o ilustram outros exemplos na região. Avalia-se o desempenho com o professor e não contra ele. Mecanismos como a avaliação entre pares (PREALC, 2003) e a auto-avaliação são também úteis para propiciar a participação dos professores no processo<sup>10</sup>.

É essencial relacionar a avaliação docente com a avaliação da instituição em seu conjunto. O docente desempenha sua tarefa numa organização, razão por que a avaliação dos docentes e dirigentes deve considerar a cultura institucional, seus valores e contextos.

Deve-se levar em consideração a importância de contar com um sistema de avaliação de alta qualidade, transparente, tecnicamente adequado, com avaliadores bem preparados e com mecanismos para difundir e usar a informação recolhida, para que tenha credibilidade e aceitação (UNESCO/Orealc, 2006a).

Um dos grandes desafios é conseguir que a avaliação se transforme em melhoria, que a informação seja utilizada para identificar os apoios que requerem os docentes e as escolas para que os alunos aprendam e que as escolas funcionem bem.

A visão sistêmica da profissão de docente implica visualizar a avaliação e a carreira integradas ao conjunto de fatores que produzem o bom desempenho docente, no âmbito de políticas e estratégias articuladas e de longo alcance.

### 2.3. Adequadas condições de trabalho e bem-estar docente

Com frequência, ao falar de condições de trabalho, a discussão se limita aos salários que, sendo um componente fundamental, não é o único. Entendem-se por condições de trabalho o conjunto de aspectos materiais, pessoais e sociais que configuram o cenário do desempenho profissional. Entre seus principais aspectos para a docência, podem-se mencionar: infra-estrutura das escolas, equipamento e material didático, clima organizacional, salários, ambiente escolar, saúde, satisfação no trabalho, tempo de dedicação à escola, outras ocupações profissionais, relações sociais com seus interlocutores diretos (estudantes, famílias, colegas, dirigentes) e reconhecimento social.

Essa conceitualização permite abordar em toda sua dimensão a situação e o desempenho dos docentes na escola; oferece insumos para a formulação de políticas e estratégias para melhorar o trabalho dos professores; e contribui para abrir as agendas de negociação com os sindicatos. Isso é axiomático, pois as demandas sindicais giram quase que exclusivamente em torno dos aspectos econômicos. Na maioria dos países

<sup>10</sup> A avaliação por pares ganha a cada dia maior apoio. Nos Estados Unidos, por exemplo, há muitos anos foram as próprias organizações de docentes as impulsionadoras de programas para fortalecer esse mecanismo, que tem um forte componente formativo, se for adequadamente aplicado.

#### PRINCIPAIS CAUSAS DE SITUAÇÕES DE CONFLITO NOS SISTEMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

O ESTUDO SOBRE A CONFLITIVIDADE NOS SISTEMAS EDUCACIONAIS IMPULSIONADO PELA OREALC/UNESCO SANTIAGO, LEVANTOU UMA CRONOLOGIA DE 870 CONFLITOS DE DIFERENTES NÍVEIS (NACIONAL, ESTADUAL E LOCAL) EM 18 PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE, ENTRE 1998 E 2003. O RELATÓRIO MOSTRA QUE AS DEMANDAS SALARIAIS, JUNTAMENTE COM O SISTEMA DE APOSENTADORIAS E A CARREIRA DOCENTE, SÃO AS RAZÕES QUE MOTIVARAM 79% DOS CONFLITOS ANALISADOS. EM MENOR PROPORÇÃO APARECEM, NAS AGENDAS DOS CONFLITOS, EXIGÊNCIAS SOBRE O AUMENTO DO ORÇAMENTO PARA A EDUCAÇÃO, OPOSIÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO E À AVALIAÇÃO DOCENTE, NEGOCIAÇÃO DE LEIS PARA A EDUCAÇÃO, EXIGÊNCIA DE RENÚNCIA DE AUTORIDADES, IMPUGNAÇÃO DO MODELO ECONÔMICO E SOCIAL VIGENTE, E OUTRAS DEMANDAS DE CARÁTER POLÍTICO.

UNESCO/Orealc (2004). Conflitividade na área educacional América Latina: cronologia da atividade sindical docente.

da região, as exigências salariais são a principal causa de conflitos no cenário da educação.

O ambiente da escola, a satisfação pessoal e o reconhecimento social são fatores ainda pouco valorizados no desempenho dos professores e, portanto, no aprendizado dos alunos. Não basta atender aos aspectos técnicos para o exercício profissional; deve-se avançar em políticas e estratégias institucionais que, definidas e executadas em co-responsabilidade com as equipes docentes, transformam as escolas em espaços estimulantes, onde as relações de confiança facilitam e fortalecem o ensino e a aprendizagem integral de todos seus atores (HEVIA, 2006).

Desde que, em 1985, José Manuel Esteve utilizou a expressão “mal-estar docente”<sup>11</sup> para referir-se a um estado de insatisfação, desmotivação e desinteresse dos professores pelo seu próprio trabalho, realizaram-se estudos relacionados com o trabalho e a saúde docente, outro dos componentes essenciais das condições de trabalho. As pesquisas foram abordadas com dois objetivos: por um lado,

estudar os efeitos das condições de trabalho na saúde dos professores e, por outro, relacionar a saúde dos professores com seu desempenho.

As pesquisas disponíveis, apesar de escassas e provenientes, sobretudo, dos países desenvolvidos (UNESCO/Orealc, 2005b; GUTIÉRREZ-SANTANDER, MORÁS-SUÑAREZ; SANZ-VÁSQUEZ, 2005), coincidem em assinalar que as enfermidades prevalentes nos professores são as relacionadas com a saúde mental, entre elas, o estresse, a neurose e a depressão. Isto é particularmente denunciador se associado ao clima da escola e da sala de aula, à concentração no trabalho e, de modo especial, ao tipo de relações que estabelecem com os seus alunos.

O salário é uma condição fundamental para o trabalho. No caso dos docentes é um ponto muito sensível e com altos custos sociais. Prova disso são os permanentes conflitos gerados por esse tema, os quais afetam diretamente o aprendizado dos estudantes.

Ainda que as análises a esse respeito apontem em várias direções (HANUSHEK et al., 1999; IMAZEKI 2005; FIGLIO, 1997; TIRAMONTI, 2001; MORDUCHOWICZ, 2002; LIANG, 1999), existe uma clara convicção sobre o fato de que as remunerações

percebidas pelos docentes sofreram uma expressiva deterioração nos últimos lustros. Esta situação se associa tanto com as situações de crise e ajuste

#### CONFLITOS DOCENTES E TEMPO DE APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES

ENTRE 1998 E 2003, A SOMA DAS JORNADAS DE CONFLITO NA ÁREA, NOS 18 PAÍSES PESQUISADOS, ALCANÇOU 4.802 DIAS. CONSIDERANDO QUE O PERÍODO ANALISADO CORRESPONDEU A 1.825 DIAS. QUER DIZER QUE, EM CINCO ANOS, HOUE NA REGIÃO 2,6 JORNADAS DE PROTESTOS DOS PROFESSORES POR DIA. ENTRE OS PROTESTOS, 54% CORRESPONDERAM A PARALISAÇÕES DE ATIVIDADES NAS INSTITUIÇÕES. AINDA QUE ESSA INFORMAÇÃO SEJA MERAMENTE INDICATIVA E NÃO TRATA DA NATUREZA E SENTIDO DOS CONFLITOS, PERMITE COMPREENDER A MAGNITUDE DA CONFLITIVIDADE E A INCIDÊNCIA NO TEMPO EFETIVO DE APRENDIZAGEM DOS ALUNOS.

MILTON, Luna (2004). Conflitos docentes na América Latina 1999-2003: sistematização de estudos e pesquisas. Publicação no prelo, p. 43.

<sup>11</sup> A expressão “mal-estar docente” foi utilizada por José Manuel Esteve, em 1985, para dar título a um livro que ainda hoje continua sendo publicado e cuja primeira edição foi elaborada pela Editorial Paidós, em Barcelona.

econômico, pelas quais tem passado a região, quanto com a maneira como que se negociou as reivindicações dos professores, dando-se, por parte do Estado e dos sindicatos, maior preponderância às contratações do que aos próprios salários. Na realidade, entre 1980 e 2003, o número de docentes do ensino fundamental na região praticamente duplicou, enquanto a matrícula em dito nível foi incrementada – dados os níveis de cobertura, melhorias na eficiência interna e mudanças demográficas – em pouco menos de 30%. Esta situação deve ser explicada também em um contexto de profunda precariedade do emprego, na qual, embora o magistério não ofereça rendimentos elevados e, sim, concede – diferentemente da maior parte dos empregos atualmente criados na região – estabilidade, acesso ao sistema de pensões e planos de saúde.

Os países necessitam tornar transparentes suas políticas salariais para garantir a aplicação de sistemas eqüitativos de remuneração. Alguns problemas recorrentes: a possibilidade de obter aumento salarial depende, em grande medida, da antigüidade no cargo, ou da saída para um posto de gestão administrativa, com o conseqüente abandono do trabalho da sala de aula; não há promoções dentro do mesmo cargo nem se paga pelas diferentes características e responsabilidades no trabalho; a diferença entre os professores que ingressam na carreira e aqueles que estão nas últimas categorias hierárquicas do magistério é pouco expressiva (UNESCO/IIPE, 2006).

Em alguns países, o salário básico dos docentes vem perdendo peso em relação às compensações e bonificações que recebem. Os critérios com que se estruturam as remunerações são complexos e difíceis de serem modificados. Esses critérios são do tipo geral e vinculados ao aumento do custo de vida, sem considerar também tratamentos específicos dependentes das diferentes responsabilidades que assumem e o seu cumprimento. A isso se acrescenta a dificuldade de substituir os critérios vigentes pelo impacto que têm nos ajustes salariais dos docentes nos orçamentos fiscais.

As alternativas que se discutem referem-se à outorga de incentivos a escolas bem-sucedidas, pagamentos por mérito, carreiras escolares e pagamento por competências, entre outras (MORDUCHOWICZ, 2002). Além da validade dessas iniciativas, o desafio é encontrar alternativas de financiamento para abordar o problema em profundidade: acordar uma

**A RECOMENDAÇÃO RELATIVA À SITUAÇÃO DO PESSOAL DOCENTE FOI APROVADA PELA CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL ESPECIAL SOBRE A SITUAÇÃO DO PESSOAL DOCENTE, ORGANIZADA PELA OIT E UNESCO EM PARIS, EM 5 DE OUTUBRO DE 1966. SEU CONTEÚDO FUNDAMENTAL MANTÉM PLENA VIGÊNCIA E CONSTITUI UM MARCO DE ORIENTAÇÃO POLÍTICA PARA AVANÇAR EM TEMAS RELATIVOS À PROFISSÃO DE DOCENTE.**

SOBRE A PROFISSÃO DE DOCENTE, SUA RESPONSABILIDADE ESSENCIAL E O TEMA SALARIAL, A RECOMENDAÇÃO ASSINALA:

O ENSINO DEVERIA SER CONSIDERADO COMO UMA PROFISSÃO CUJOS MEMBROS PRESTAM UM SERVIÇO PÚBLICO; ESSA PROFISSÃO EXIGE DOS EDUCADORES NÃO SOMENTE CONHECIMENTOS PROFUNDOS E COMPETÊNCIA COMPROVADA, ADQUIRIDOS E MANTIDOS MEDIANTE ESTUDOS RIGOROSOS, MAS TAMBÉM UM SENSO DE RESPONSABILIDADES PESSOAIS E COLETIVAS QUE ELES ASSUMEM PARA A EDUCAÇÃO E O BEM-ESTAR DOS ALUNOS DE QUE ESTÃO SOB SUA RESPONSABILIDADE.

SOBRE AS REMUNERAÇÕES, A RECOMENDAÇÃO MENCIONA QUE “NÃO SE PODE NEGAR QUE FATORES TAIS COMO A SITUAÇÃO RECONHECIDA AO PESSOAL DOCENTE NA SOCIEDADE OU GRAU DE CONSIDERAÇÃO QUE SE DÊ A SUA FUNÇÃO DEPENDEM, EM GRANDE PARTE, ASSIM COMO PARA MUITAS OUTRAS PROFISSÕES SIMILARES, DA SITUAÇÃO ECONÔMICA DE QUE USUFRUA”.

TAMBÉM ASSINALA QUE A RETRIBUIÇÃO AO PESSOAL DOCENTE DEVERIA:

- ESTAR EM RELAÇÃO COM A IMPORTÂNCIA QUE TEM A FUNÇÃO DOCENTE E SUAS RESPONSABILIDADES.
- PODER-SE COMPARAR FAVORAVELMENTE COM OS SALÁRIOS DE OUTRAS PROFISSÕES DE VALOR SOCIAL EQUIVALENTE.
- ASSEGURAR UM NÍVEL DE VIDA SATISFATÓRIO TANTO PARA O PESSOAL DOCENTE QUANTO PARA SUAS FAMÍLIAS, BEM COMO PERMITIR-LHE GARANTIR SUAS QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS.
- CONSIDERAR QUE DETERMINADOS POSTOS REQUEREM MAIS EXPERIÊNCIA, QUALIFICAÇÕES SUPERIORES E IMPLICAM RESPONSABILIDADE MAIS AMPLA.

RECOMENDA QUE OS SALÁRIOS E AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DO PESSOAL DOCENTE DEVERIAM SER DETERMINADOS VIA NEGOCIAÇÕES ENTRE AS ORGANIZAÇÕES DO PESSOAL DOCENTE E OS EMPREGADORES.

política salarial e desenhar um sistema de remunerações que contribua para elevar o prestígio da carreira, que atraia jovens talentosos, retenha os bons professores e estimule aqueles que não trabalham em área de alta vulnerabilidade social.

A OCDE (2005) manifesta que, se a docência não se percebe como uma profissão atrativa e não muda em seus aspectos fundamentais, fica reduzida a qualidade das instituições e resulta muito difícil recuperar-se de um processo progressivo de deterioração.

A relação entre salários docentes e rendimento acadêmico dos estudantes é também um tema de controvérsia, de solução nada fácil. Entretanto, é preciso manter como princípio orientador que os docentes devem perceber salários dignos em troca de um desempenho igualmente digno que contribua para garantir o direito dos estudantes de aprender.

A profissionalidade docente se fortalece com o reconhecimento social, a realização profissional e o bem-estar pessoal. Existe uma relação direta entre rendimento, satisfação no trabalho e compromisso profissional. No caso dos professores, os baixos salários têm impactado em sua qualidade de vida, obrigando muitos deles a dedicar-se a outras ocupações. São freqüentes os casos de docentes que têm duplo turno na mesma ou em diferentes escolas, ou professores que trabalham em atividades alheias à docência para completar, com ambas, a renda que necessita para satisfazer suas necessidades básicas.

No âmbito das políticas sociais dos governos, é recomendável promover programas intersetoriais com as outras agências da área social para melhorar a situação pessoal e familiar dos docentes, com a oferta de serviços de saúde especializados, apoio para conseguir moradias, especialmente para aqueles que trabalham em escolas de zonas afastadas, acesso a serviços culturais e outros. Benefícios dessa natureza, mais ainda se estão associados ao desenvolvimento profissional e a seu desempenho no trabalho, constituem sinais claros de que o trabalho docente é valorizado e sua situação, um tema de preocupação social.

### **3. Protagonismo e co-responsabilidade dos docentes para garantir o direito a uma educação de qualidade para todos**

A participação dos professores na mudança da educação é vital para que se tenha êxito, sobretudo se essa é complexa e envolve muitos atores durante longos períodos. Para que essa participação tenha sentido e seja produtiva, não basta que os professores adquiram novos conhecimentos sobre os conteúdos curriculares ou novas técnicas de ensino. O professores não são simples aprendizes técnicos; são também aprendizes sociais (HARGREAVES, 1999). Esse reconhecimento exige que se preste maior atenção a sua capacidade para mudar e seus desejos de fazê-lo.

Os desejos e a responsabilidade ética se fortalecem com a participação nas decisões em torno da gestão escolar e na colaboração com a definição de políticas educacionais. Há cada vez mais provas de que a atenção adequada, por parte

dos docentes, às questões alheias à sala de aula, melhora significativamente a qualidade daquilo que se desenvolve nela. (HARGREAVES, 1999).

As mudanças vindas de cima e de fora da escola não conseguem modificações substantivas no aprendizado dos alunos. A prática educativa tem uma escassa vinculação com as orientações dos planejadores, porque dependem muito mais das concepções, decisões e expectativas dos diversos atores da escola e sua comunidade. A prática educativa está relacionada com a cultura da escola, a forma como os docentes definem seu papel e com as expectativas recíprocas de professores, equipes dirigentes, famílias e alunos (UNESCO/Orealc, 2002).

Sob essa perspectiva, é requerido que as políticas e estratégias docentes, além de desenvolverem capacidades para o trabalho em sala de aula, fomentem e fortaleçam a participação dos professores na gestão de suas instituições, assim como colaborem para formular políticas educacionais. Assim, se contribuirá para modificar o enfoque tradicional que tem considerado o docente como um executor de políticas que são definidas sem sua opinião e conhecimento, o que também tem limitado as possibilidades de que as políticas educacionais se traduzam em práticas efetivas nas escolas e nas salas de aula (UNESCO/Orealc, 2002).

As escolas que desafiam suas condições adversas e logram bons resultados de aprendizagem são aquelas em que os docentes assumiram maior participação na tomada de decisões institucionais e maior compromisso com os resultados de aprendizagem dos alunos. Entre outras características, essas escolas têm equipes docentes unidas em torno da busca de metas institucionais comuns e de projetos formulados num clima de confiança; têm diretores que valorizam, respeitam e promovem a participação e que declararam compromisso explícito destinado a oferecer as melhores condições para o aprendizado integral dos estudantes<sup>12</sup>.

A participação dos docentes em espaços mais amplos de debate sobre políticas educacionais é um exercício do cidadão que fortalece suas aptidões éticas e os compromete com a educação como um bem e uma responsabilidade pública.

As consultas e tomadas de decisões coletivas no setor da educação são processos não isentos de dificuldades. Deve-se procurar participação real dos atores envolvidos. A presença dos dirigentes sindicais é fundamental<sup>13</sup>, mas não substitui a dos docentes, pois se trata precisamente de fortalecer esse âmbito de responsabilidade profissional e de cidadão nos professores, dirigentes, supervisores e outros profissionais que trabalham no sistema. Do mesmo modo, é fundamental garantir que o centro de sua atividade concorra para que os alunos exerçam seu direito de aprender.

O reconhecimento da participação dos docentes na discussão sobre políticas públicas e na gestão escolar pode ficar numa declaração de boas intenções, se não garantem espaços, períodos e mecanismos institucionais

<sup>12</sup> Alguns exemplos ilustrativos podem-se encontrar nas avaliações realizadas em programas como "Escolas de Qualidade" no México, "Educo" em El Salvador, "Escolas Críticas" no Chile, entre outros.

<sup>13</sup> O Relatório Delors, o Prelac e diversas publicações que aprofundam o tema da participação recomendam considerar os sindicatos interlocutores e aliados fundamentais para avançar em processos de reforma educacional.

para isso (UNESCO/Orealc, 2002), e pode ter efeitos contraproducentes se não se garante o tempo efetivo para o aprendizado dos estudantes.

Há experiências interessantes que procuram incorporar as famílias, os setores produtivos, os movimentos sociais e a cidadania em geral<sup>14</sup> nas consultas para a formulação de políticas educacionais. O governo do Equador, no âmbito do recente processo eleitoral, submeteu à cidadania o Plano Decenal de Educação, um conjunto de políticas para o desenvolvimento da educação. Em 2006, a Argentina pôs em debate a nova Lei de Educação e promoveu centenas de encontros nacionais, provinciais e locais para levar ao Congresso um projeto de consenso. Paralelamente, o governo do Uruguai expediu convocação para se debater e construir o Projeto Educativo Nacional, num esforço por colocar a educação como um dos pilares de um projeto nacional.

As crianças e jovens continuam sendo, em muitos casos, os atores sem voz, os grandes ausentes nos foros onde se discute a educação de que eles necessitam. Portanto, cabe fortalecer, revitalizar ou criar os mecanismos necessários para institucionalizar sua participação. Nesse sentido, destacam-se os aportes efetuados pelos observatórios da infância, ONGs e organizações governamentais, assim como os de organismos e agências de cooperação internacional.

#### 4. Políticas para o fortalecimento da profissão de docente

O tema das políticas públicas sobre docentes é um dos desafios mais complexos que encaram os governos, dada a força dos grupos de interesse envolvidos, a desconfiança acumulada durante anos de descuido ou de soluções inadequadas, as consideráveis implicações financeiras de muitas das soluções que são apresentadas, e porque muitas dessas alternativas não foram sempre convenientemente provadas na prática (NAVARRO, 2002).

A fim de abordar a fundo a questão docente requerem-se políticas de Estado, formuladas no âmbito de consensos sociais e políticas que comprometam soluções de longo prazo, que estimulem uma cultura da coresponsabilidade e que se traduzam em agendas e compromissos concretos. Esta é a aposta que fizeram os países desenvolvidos com os melhores resultados em matéria de sucessos na aprendizagem de seus estudantes. Na Finlândia, Noruega e Suécia os docentes são a pedra angular do bom êxito do sistema educacional. O Estado garante-lhes as melhores condições de trabalho e, simultaneamente, os docentes mostram desempenhos eficientes em seu trabalho.

Os atores envolvidos sabem que, para implementar políticas que melhorem a situação, estão em jogo interesses contrapostos. A fragilidade institucional e seu conseqüente efeito na instabilidade das autoridades

<sup>14</sup> Os movimentos de cidadãos em vários países são de atores emergentes no debate e construção de políticas públicas para a educação. O Contrato Social no Equador, Conselho Nacional de Educação no Peru, Observatório do Cidadão no México, Foro pela Educação na Nicarágua, Plataforma de Políticas na Colômbia, Observatório de Políticas Educacionais no Chile são alguns exemplos.

educacionais dificulta a adoção de soluções de fundo e de longo prazo. As negociações entre os órgãos governamentais, os sindicatos e outros setores divergiram na cessão de espaços de poder e decisões para assegurar condições de governabilidade; acordos que nem sempre levaram em consideração o direito dos estudantes de aprender nem significaram melhoria reais das condições de trabalho para os professores. O corporativismo sindical converteu-se também em obstáculo para a implementação das mudanças, tendo sido um de seus efeitos o de que muitos docentes terminam por não responsabilizar-se pelos resultados da aprendizagem de seus alunos nem da qualidade de suas escolas.

Uma situação tão complexa não pôde nem pode ser modificada com medidas isoladas como as adotadas até agora. Os ajustes salariais, a capacitação, a prestação de contas e a avaliação docente costumam figurar no topo da lista dos “jeitinhos rápidos” (EARL e LeMATHIEU, 2003). Exige-se decisão política e responsabilidade social por parte de todos os envolvidos, especialmente dos governos, para avançar nas políticas necessárias que garantam a qualidade da docência.

Para que as políticas enfoquem o âmago dos problemas elas devem ter uma visão integral, ou seja, devem abordar os inúmeros fatores assinalados que incidem sobre a qualidade do trabalho docente de forma articulada. Não significa que seja possível tentar resolver todos os problemas ao mesmo tempo. Mas é importante ter uma visão de conjunto para decidir a seqüência das mudanças. Os ministros, durante a reunião do Prelac, reconheceram a inexistência de políticas integrais para a profissão de docente e a necessidade de empreender essa tarefa para o desenvolvimento de suas aptidões cognitivas e emocionais (UNESCO/Orealc, 2002).

Outro aspecto mencionado no Prelac refere-se ao caráter sistêmico que devem ter as políticas docentes. Não se podem mudar as políticas docentes se não se mudam as políticas sobre a escola. Trata-se de uma condição recíproca, porque a mudança do papel docente supõe mudança das políticas de gestão, dos desenhos curriculares, da administração do sistema e das políticas trabalhistas e de seguridade social (UNESCO/Orealc, 2002). Significa também apoiar o fortalecimento das condições locais e institucionais para que as estratégias nacionais se concretizem nas escolas e nas salas de aula, o que implica promover diálogos entre os diferentes níveis do sistema (institucional, nacional, estadual, provincial e local), estabelecer responsabilidades e elaborar planos para eles; e evitar a avassaladora multiplicidade de mudanças desconexas e fragmentadas com as quais se pretende melhorar a qualidade dos docentes, e que costumam terminar convertendo-se – segundo Fullan (2003) – em uma das barreiras para transformar a profissão.

Finalmente, requer-se a manutenção de um enfoque intersectorial sobre as políticas docentes que permita ampliar e potenciar seu impacto, gerando responsabilidade compartilhada entre diversos setores para garantir as condições necessárias que os docentes exigem para cumprir sua tarefa. Tradicionalmente, o tema docente tem sido discutido em um círculo fechado entre ministérios da educação e as organizações docentes. Mas a situação dos professores e seu desempenho têm a ver com aspectos que dependem, além deles, dos ministérios da Fazenda, do Trabalho e da Saúde e de outras forças



sociais como os parlamentos, os meios de comunicação e os movimentos de cidadãos. O caráter intersetorial das políticas públicas é concretizado pelas coligações entre diferentes setores envolvidos no melhoramento das condições de trabalho dos docentes e pela inclusão de estratégias de apoio ao melhoramento da condição do docente nas agendas políticas de cada setor envolvido.

A recuperação do prestígio e do valor da profissão de docente compromete a comunidade e os próprios mestres. Tem que dar sinais claros de que a profissão de docente conta, que é valorizada, que os professores são fundamentais para o exercício do direito à educação. Aos docentes cabe demonstrar que possuem o profissionalismo e a solidez ética para cumprir com seu trabalho, além da necessidade de seu reconhecimento e valorização social.

## CAPÍTULO 4

### O FINANCIAMENTO DE UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS: QUATRO TEMAS CRÍTICOS<sup>1</sup>

O financiamento à educação – quanto e como uma sociedade investe em sua própria educação – é um dos fatores-chave da política educacional enquanto contribui para definir o que é possível, assim como operacionaliza visões e concepções relativas ao que se considera prioritário e aquilo que se releva.

A garantia do direito a uma educação de qualidade para toda a população implica determinados níveis e formas de investimento dos recursos públicos. A provisão dos serviços e o atendimento a outras necessidades que condicionam o exercício do direito à educação têm um custo que, para que exista gratuidade, tem de ser patrocinado com recursos públicos.

Um enfoque de direitos tem implicações sobre as políticas do financiamento. Ainda que se reconheça a importância e o impacto que a educação pode ter para a situação econômica dos indivíduos, suas famílias, comunidades locais e nacionais, as decisões não se orientam em atenção exclusiva ou primordial a critérios de “rentabilidade” ou uma análise de retornos, senão, e de maneira especial, a partir do momento em que se determine o nível de necessidades que se requeira satisfazer para um exercício pleno do direito à educação. O Estado é, em primeira instância, um fiador dos direitos e, como tal, sua ação nessa matéria deve estar regida por esse mandato.

Essa responsabilidade primordial da sociedade por intermédio do Estado implica que os recursos econômicos de origem pública têm que destinar-se a assegurar que cada pessoa possa receber, sem discriminação de qualquer natureza, a educação a que tem direito. O financiamento público da educação tem como objetivo tornar disponíveis e acessíveis os serviços educacionais (v. capítulo 2).

Aspectos como a distribuição de programas educacionais em um território, as barreiras econômicas para o acesso, ou os aspectos relacionados com a pertinência da educação têm custos que devem ficar por conta das políticas de financiamento público.

O financiamento público da educação é, por outro lado, um assunto complexo que compreende uma diversidade de considerações e aspectos cujo tratamento já foi objeto de um enorme volume de estudos nas últimas décadas. Este capítulo não tecerá comentários sobre dita discussão, mas, sim, chamará a atenção sobre alguns temas críticos que vinculam as políticas de financiamento ao exercício do direito à educação, de modo que lance luzes sobre essa relação fundamental. Os aspectos a serem tratados estão no centro dos debates atuais e definem em que medida se pode ou não proporcionar uma educação para todos.

<sup>1</sup> O presente capítulo leva em consideração desenvolvimentos conjuntos da UNESCO e a CEPAL (em especial Cepal, UNESCO 1992 e 2005) e intercâmbios regulares entre a primeira Divisão de Desenvolvimento Social desta última. O Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO-IIPE (sede Buenos Aires) também contribuiu para a elaboração deste capítulo por meio da UNESCO/IIPE (2006).

Este capítulo faz reflexões sobre os temas vinculados a:

- (i) disponibilidade de recursos – quanto custa e como se financia uma educação de qualidade para todos?
- (ii) eficiência no manuseio dos recursos públicos – imperativo da ação pública;
- (iii) mecanismos de destinação e princípios de (re)distribuição dos recursos – quem investe e em quem investir?;
- (iv) relação entre as estruturas ou esquemas de gestão e o financiamento – *quem decide que aspectos do financiamento?*

## 1. A disponibilidade de recursos

O primeiro tema tem a ver com a disponibilidade dos recursos públicos. Essa reflexão parte de uma afirmação inicial: por versar sobre direitos inalienáveis, não é aceitável que haja prejuízos por ausência de recursos econômicos ou, em outras palavras, *a falta de recursos não é uma justificativa legítima da exclusão das pessoas do exercício de seus direitos*.

Claro está que os países da região estão submetidos a restrições econômicas e não exibem níveis de desenvolvimento econômico consentâneos com as aspirações dos povos. Entretanto, isso não legitima a privação de direitos<sup>2</sup>, mas mostra bem que a conquista de determinados níveis de bem-estar para toda a população, mediante o crescimento econômico e a justa distribuição de seus benefícios, não é somente uma aspiração legítima e, sim, um imperativo para a gestão pública. Assim, um primeiro princípio da gestão pública da educação consiste na necessidade de **assegurar, por intermédio de mecanismos fiscais, a disponibilidade dos recursos que sejam necessários para garantir a todos o pleno exercício de seu direito à educação**.

Entretanto, esse primeiro princípio enfrenta uma dificuldade substantiva: qual é a magnitude de recursos que se requer para tal fim?

Em coerência com a visão da educação como um direito, as políticas públicas tiveram que garantir provisão gratuita de atedimento. Sendo o princípio de gratuidade consubstancial com a noção do direito, esta forma de abordar o problema resultou insuficiente, devido a: (i) basta a isenção de pagamento de taxas para que exista gratuidade? (ii) qual é a “cesta” de bens e serviços que o Estado financia ou um espaço físico e um docente ou o que seja possível, dada uma grande destinação da riqueza nacional?

Faz-se necessário transcender visões simplificadas que postulam um mínimo universal de esforço público – um percentual dado do Produto – que não considera variáveis como o tamanho da economia<sup>3</sup>, o tamanho relativo da população a ser atendida<sup>4</sup>, a essencial diversidade de necessidades<sup>5</sup>, ou

<sup>2</sup> Se isso for feito, seria possível pensar que uma forma de elevar a riqueza por habitante do país passaria pela privação de um segmento da população de seu direito à vida, o que é inadmissível. Portanto, a pergunta é: como ficaria se fosse admissível a privação de outros direitos fundamentais como o direito à educação?

<sup>3</sup> Considerando-se o efeito de outros fatores, quanto maior o tamanho do produto, menor a proporção deste a ser requerida.

<sup>4</sup> Considerando-se o efeito de outros fatores, quanto maior o tamanho da população a ser atendida, maior o montante de investimento será requerido.

<sup>5</sup> Considerando-se o efeito de fatores como os mencionados, países com, por exemplo, maior proporção de população residente em áreas rurais dispersas demandará montante maior de investimento.

princípios como a necessidade de garantir que despesa social obedeça a uma lógica contrária aos ciclos econômicos, por que associar o investimento ao tamanho do Produto justamente reduzirá os montantes absolutos de investimento nas épocas de recessão que é quando mais se precisa.

Uma aproximação mais apropriada consiste na determinação de custos unitários. Com essa finalidade é possível fazer referência às constatações do *Programme for International Student Assessment* (Pisa) que mostra que os níveis de investimento por aluno acumulados no tempo se relacionam com os desempenhos dos estudantes em termos de sua capacidade de leitura (UNESCO/OCDE 2003).

A evidência sobre os países da região, participantes deste estudo, dá conta de que os níveis de investimento são insuficientes para se conseguir que, pelo menos os que fazem parte do sistema educacional<sup>6</sup>, alcancem níveis de aprendizagem aceitáveis. Ou seja, *conta-se com evidência a favor de um incremento no volume absoluto dos recursos destinados à educação*<sup>7</sup>.

Além disso, é possível asseverar – como se desenvolveu no capítulo 3 – que uma educação de qualidade para todos implica uma noção de inclusão que reconhece a diversidade das pessoas; o que torna impossível dar uma resposta única. *Não existe um único montante de investimento unitário que corresponda à diversidade de situações que é preciso atender.*

É imperativo que além das estimativas de necessidades de investimento que, com valor referencial, se possam realizar em níveis agregados e que sistematicamente mostram a necessidade de investir mais em educação, cada país desenvolve esforços para determinar quais são os custos unitários (por aluno) mínimos imprescindíveis exigidos em diversos contextos e segundo diferentes necessidades, a partir do que é possível estimar com muito maior precisão, robustez e consistência com os princípios de uma educação inclusiva, as necessidades nacionais de investimento público em educação.

As medições relativas do esforço público deixam evidente que, em 2004, os países da região destinaram em média 5,0% do Produto Interno Bruto à educação, quando, nos anos 80, a média ascendeu a 4,3% e, nos 90, a 4,1%.

Dado que esse maior esforço relativo ocorre em circunstâncias de recuperação econômica, infere-se que os recursos totais repassados à educação aumentaram em termos absolutos (UNESCO, 2007). Entretanto, observa-se que esse incremento no volume absoluto de recursos destinados

O SISTEMA DE SUBVENÇÃO POR ALUNO ADOTADO NO CHILE TORNA VISÍVEL ESSE TIPO DE PROBLEMAS QUE TEM APARECIDO DE MODO RECORRENTE NO DEBATE PÚBLICO. POR EXEMPLO, NO CASO DA EDUCAÇÃO PARA CRIANÇAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS, AS VERBAS SÃO MAIORES DO QUE AS GERAIS E INICIOU-SE UM PROCESSO DE DIFERENCIAÇÃO DA SUBVENÇÃO, EM VIRTUDE DO TIPO ESPECÍFICO DA NECESSIDADE ESPECIAL.

<sup>6</sup> Note-se que as provas do Pisa são aplicadas a pessoas de 15 anos matriculadas em uma série superior à sexta. Isso significa, vários dos países latino-americanos participantes a não-inclusão de um segmento significativo da população, que justamente está em situação menos favorável (para o detalhe da população, v. UNESCO/OCDE 2003, ou uma breve análise dos resultados em UNESCO 2007).

<sup>7</sup> Entretanto, essa mesma informação também mostra que, apenas transposto um determinado limiar – não alcançado pelos países da região – o investimento acumulado por aluno não teria maiores efeitos em suas aptidões de leitura. Assim, caberia recomendar, por exemplo, que países como os Estados Unidos deveriam reduzir seu investimento por aluno aos níveis da República Checa, que logra resultados médios similares com investimentos menores? Essa pergunta demonstra que as provas padronizadas só podem ser enfocadas em alguns aspectos centrais que, por muito importantes que sejam, não podem equiparar-se a tudo aquilo que haveria que identificar como qualidade da educação (v. a discussão a respeito, no capítulo 2).

à educação foi acompanhado de um estancamento da importância relativa que a educação recebe no conjunto dos recursos públicos. Ou seja, o incremento no volume foi o resultado do crescimento econômico e do incremento da arrecadação *mais que de maior prioridade atribuída à educação* (op.cit.).

Qual foi o impacto que este incremento nos recursos teve sobre a garantia da qualidade da educação para todos? Ainda que não exista informação comparável que seja concludente nessa matéria, é sim possível constatar um sentimento geral de desencanto a esse respeito, o qual, se estiver já difundido, implicaria também uma dificuldade para negociar com respaldo e solidez maior volume de recursos.

Existe evidência sobre os níveis atuais de progresso no alcance de algumas metas que operacionalizam o direito à educação<sup>8</sup>. Esta mostra que ainda há atrasos em aspectos fundamentais, como o acesso e a conclusão do ensino fundamental e que estes se concentram em países com menores níveis de riqueza relativa, e neles nos setores de menor renda ou habitantes de zonas rurais ou pertencentes a minorias étnicas.

Alcançar as metas mais básicas, que *assegurem o direito a uma educação de qualidade para todos, requer um incremento no volume absoluto de recursos alocados à educação*. Um exercício referencial desenvolvido pela Cepal e a UNESCO (2005) estima que, em média, a região precisaria de um incremento de recursos de 16% anual até 2015 para conseguir a universalização da educação pré-escolar, o acesso universal à educação primária, um acesso de 75% à educação secundária e a erradicação do analfabetismo adulto. Uma parte substancial do referido incremento derivaria do crescimento econômico – se for mantida a proporção do Produto destinada à educação – e uma parte adicional derivaria de um avanço na prioridade dada ao setor nos orçamentos públicos.

Independentemente de ditas magnitudes, há evidência suficiente para argumentar que a garantia de aspectos básicos do direito à educação requer níveis absolutos de investimento público superiores aos atuais. Uma estimativa mais ajustada dos custos sugere a necessidade de contar, como se registrou, com esforços nacionais para determinar os custos diferenciados que dão conta da diversidade.

Por isso, uma pergunta fundamental é como elevar o volume de recursos públicos destinados à educação.

### **1.1. Rumo a um novo pacto fiscal que ofereça condições para o pleno exercício dos direitos das pessoas**

O Estado não é uma fonte de recursos, mas um espaço institucional que canaliza os aportes que a própria sociedade faz para contar com uma ordem social estabelecida. Esses aportes são captados mediante um sistema tributário (uma estrutura e administração tributárias) e se canalizam por mecanismos de gasto. O papel do Estado é exercido por meio de ambos

<sup>8</sup> Para o detalhe da informação mais atual sobre a situação a respeito das metas, veja UNESCO, 2007.

os instrumentos básicos da política fiscal, e os dois têm impactos sobre as condições de vida das pessoas.

A ação pública sustenta-se no aporte financeiro das próprias pessoas, que está na base da profunda imbricação que têm os sistemas tributários com a condição cívica das pessoas<sup>9</sup>.

A fonte principal de recursos que sustenta a ação pública é, e há de ser, a contribuição do cidadão por meio dos sistemas tributários. Por conseguinte, é preciso rever em que medida essa contribuição é suficiente para as tarefas que devem ser abordadas sob a responsabilidade da ação pública.

Como salienta a Cepal (1998), a crise da dívida nos anos 80 suscitou uma série de ajustes e reorientações nos modelos de desenvolvimento da região, o que teve implicações sobre o papel atribuído ao Estado e às políticas fiscais. Assim, passou-se de uma situação na qual as políticas fiscais costumavam ser motivo de desajustes e crises a uma situação de progressos significativos.

Para a maioria dos países, (as finanças públicas) já não constituem causa de desequilíbrio e, mais ainda, contribuem para fortalecer a estabilidade macroeconômica. De fato, a grandeza do ajuste fiscal realizado na região e a brevidade do lapso em que isso foi conseguido constituem um feito relevante. Por isso mesmo, trata-se de um fator primordial da atual estabilidade macroeconômica, inédita em várias décadas e do bom desempenho relativo da região (op. cit., p. 8).

Contudo, esta situação não está isenta de dificuldades, as mesmas que estão ligadas à garantia e robustez das finanças públicas mediante um claro acordo ou pacto fiscal que legitime o papel do Estado e, por conseguinte, permita conseguir consensos sobre:

(...) a quantia dos recursos que deve manejar o Estado, de onde eles devem surgir, e quais devem ser as regras para sua destinação e utilização. (...) um acordo político explícito ou implícito dos diferentes setores sociais sobre o que deve fazer o Estado ajuda a legitimar o nível, composição e tendência do gasto público e da carga tributária necessária para seu financiamento (op.cit., p. 9).

Um dos elementos-chave do debate sobre o modelo de desenvolvimento que, definitivamente, estabelece o âmbito no qual se define a política fiscal, indica que o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, mas também implica equidade no pleno exercício dos direitos inalienáveis das pessoas e que a promoção da referida equidade é uma tarefa pública por excelência.

(...) o pacto fiscal resulta incompleto e insatisfatório se esse papel é omitido, é descuidado ou insuficientemente cumprido. Aqui consideram-se de importância as tarefas de promoção da igualdade de oportunidades, com suas expressões, por exemplo, no contexto da educação, da saúde e do emprego, e tarefas de proteção à populações vulneráveis; e não pode ficar descuidada a equidade com que se arrecadam os recursos que o fisco emprega para estas e para suas demais tarefas (op.cit., pág.11).

<sup>9</sup> No taxation without representation foi um manifesto-chave da independência americana. Em 1927 um magistrado supremo (Oliver Wendell Holmes Jr.) cunhou a frase que opera como emblema da ação fiscal: taxes are the prices we pay for a civilized society.

Ao mesmo tempo, a comparação entre o tamanho dos recursos públicos da região e do resto do mundo, mostra que é “claramente inferior ao da OCDE e ao das economias asiáticas” (op.cit., p. 14). Enquanto a ação do Estado é financiada fundamentalmente com um aporte tributário da sociedade, que oscila em torno de 15% do PIB na América Latina e 27% no Caribe, esse valor se eleva a 29% nos países da OCDE (em ambos os casos, excluindo contribuições sociais). “Estas comparações mostram também as grandes potencialidades para aumentar a tributação em muitos países, particularmente da América Latina sem afetar sua competitividade”. (Loc. cit.).

Deve-se considerar, ademais, que a arrecadação tributária na região baseia-se principalmente em tributos indiretos. Se bem que seu potencial efeito regressivo pode não ser efetivado,<sup>10</sup> o efeito progressivo de maior tributação direta é inquestionável e necessário<sup>11</sup>.

Da mesma maneira, têm-se revelado como insuficientes as estratégias baseadas exclusivamente no crescimento econômico para a redução da pobreza, motivo por que as políticas sociais não podem renunciar ao incentivo do desenvolvimento de políticas redistributivas que resultam muito mais eficazes, por exemplo, na redução da indigência do que somente repousar no crescimento (Cepal, Ipea e Pnud, 2003, p. 50). Evidentemente, isso não deve significar a substituição de uma idéia por outra, expondo todo o progresso conseguido pela região em termos de estabilidade e crescimento, mas sim, em colocar em dúvida a assunção dogmática da impossibilidade de modificar os esquemas fiscais atuais em favor de uma reflexão sensível às necessidades dos cidadãos, máxime quando a persistência da exclusão e das desigualdades também comprometem a viabilidade democrática e o desenvolvimento das sociedades latino-americanas e caribenhas (vide capítulo 1).

É importante que qualquer proposta de elevação da pressão tributária para efeitos de tornar possível que o Estado cumpra seu papel de fiador do direito à educação, se desenvolva no âmbito dos princípios básicos que permitiram a atual estabilidade das finanças públicas. Tributos com destinações específicas (contribuições) e que gravam um número limitado de atividades econômicas, podem criar distorções não desejáveis cujos efeitos impactam negativamente a todos, a menos que tenham um propósito muito pontual e, por isso mesmo, uma duração limitada. A aplicação de tributos sobre a prestação do serviço educacional mediante taxas aparece como atentatória contra o princípio de gratuidade – o que entra em conflito com disposições constitucionais – razão por que não é uma opção desejável. Assim, as propostas devem privilegiar o incremento da arrecadação via impostos sobre os que atualmente existem margens – pela existência de sonegação, elusão ou taxas suscetíveis de ser revistas –<sup>12</sup> e, simultaneamente, a maior participação relativa do setor no orçamento público.

<sup>10</sup> Leva-se em consideração a existência de importantes volumes de isenções de bens de consumo maciço, assim como a forma de distribuição do próprio valor agregado.

<sup>11</sup> Ainda que se deva considerar seu impacto líquido no investimento (porque o aumento da renda da população pode impactar positivamente sobre este), como também as dificuldades de administração e de custos de execução implicadas em tributos de maior complexidade, que podem repercutir negativamente sobre os níveis totais de arrecadação.

<sup>12</sup> Como é o caso das taxas marginais superiores do imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas.

## 1.2. A contribuição do setor privado

Sendo a garantia do direito à educação – como no caso de qualquer outro direito humano fundamental – um assunto de interesse público, cabe perguntar-se pelo papel que agentes não-estatais podem representar nessa esfera em relação com a provisão de recursos financeiros.

Uma primeira área de contribuições privadas para a educação é o aporte direto das famílias. É um fenômeno generalizado e pouco estudado na região, porque o financiamento público atual cobre aspectos muito básicos e usualmente insuficientes na prestação dos serviços, pelo que as famílias, mesmo não estando obrigadas ao pagamento de impostos nas instituições públicas, incorrem em um conjunto adicional de alocações de recursos financeiros que fere a gratuidade da educação e tem impactos não desejáveis sobre a equidade.

As limitações orçamentárias atuais resultam em que o aporte público para a educação escassamente alcance para a provisão de docentes e espaços físicos (embora não seja o caso em algumas situações particulares), razão por que as famílias, por meio de aportes monetários ou trabalho, afrontam um conjunto de custos da escola e outros custos associados à assistência escolar. Tanto o pagamento de serviços como de insumos e a construção ou conserto de mobiliário escolar são áreas que, de modo lamentável, transformaram-se em terrenos usuais de contribuições financeiras. Tal é o caso do provimento de professores especializados (segundo idioma, computação) e equipamento para dito fim. Esses aportes podem obedecer ou não a espaços regulados da ação, o que introduz considerações adicionais sobre sua legitimidade e sobre a potencial existência de situações irregulares.

Essas contribuições, por vezes exacerbadas por políticas de descentralização que, ao mesmo tempo em que legam a escola ao abandono, habilitaram-na para obter recursos de sua comunidade, acabam introduzindo uma distorção inaceitável na provisão pública de educação: os serviços terminam sendo proporcionais à capacidade econômica das famílias que uma instituição atende, o que implica que, finalmente, as instituições contaram com mais ou menos recursos, mimetizando as desigualdades econômicas do país, ao converter-se em agentes de reprodução das desigualdades, ou seja, negando a própria natureza da educação como direito.

Ainda que se saiba que o aporte das famílias à educação é de uma importante magnitude na região, especialmente na educação superior, não existe um conjunto comparável de estimativas sobre sua incidência no financiamento atual das escolas públicas nem de seus potenciais impactos sobre a equidade.

Uma segunda opção de aporte privado consiste na ampliação da matrícula particular paga pelas famílias. Argumenta-se que esta permitiria liberar recursos públicos hoje destinados a prestar o serviço a famílias que poderiam optar por pagar. Entretanto, a estrutura da renda vigente na região indicaria que as margens para este incremento seriam muito limitadas e, de modo mais significativo, isso implicaria propender a uma redução da gratuidade consubstancial ao direito – ao menos na educação obrigatória – e fomentaria a segmentação social da educação, limitando ainda mais as possibilidades de que as escolas públicas sejam espaços de encontro de setores sociais.



Um terceiro canal de aporte privado está formado por ações vinculadas com o que se convencionou chamar de “Responsabilidade Social Empresarial” (RSE). Considerando que o setor empresarial é um beneficiário direto da educação, dado o efeito que essa tem em termos da elevação do preparo e produtividade das pessoas, assim como na consolidação de situações de estabilidade democrática, não é de surpreender que um conjunto significativo de empresas promovam ações deste tipo e que, juntamente com os balanços financeiros, se conte com um Relatório Social Empresarial como forma de prestação de contas ante os proprietários sobre o desempenho das empresas também nesse terreno.

Essa é uma área de oportunidades que é necessário estimular pela própria saúde cívica e coesão da sociedade. Entretanto, é mister formular duas limitações a considerar.

A primeira tem a ver com o volume e natureza dos recursos que nesse âmbito podem ser mobilizados. Dado o tamanho e a magnitude das tarefas que enfrenta a ação pública na educação, o aporte privado direto das empresas dificilmente pode representar proporções elevadas da despesa total, sem esquecer que se trata de um aporte variável em função da dinâmica econômica geral e seus efeitos diretos sobre contribuintes específicos. Esses recursos não podem ser vistos como possível solução às falhas atuais na contribuição que a comunidade nacional faz por meio do sistema tributário, mas como complemento deste que pode ter impactos muito significativos em ações pontuais de fechamento de lacunas ou déficits educacionais acumulados (por exemplo, uma ação em massa de alfabetização de adultos), e como alavanca para gerar mudanças, enquanto o grosso da ação pública financiada com o aporte tributário for consistente com dito esforço.

Uma segunda restrição está vinculada à maneira como se realiza o aporte. Os aportes diretos às instituições são uma oportunidade de primeira ordem nesse terreno. Entretanto, isto pode ter efeitos indesejáveis sobre a equidade. Com efeito, instituições localizadas em zonas de concentração de atividades econômicas podem ter acesso a maiores contribuições empresariais do que aquelas localizadas em zonas pobres ou de população dispersa onde, ademais, a visibilidade dessas ações é menor.

O papel central do Estado consiste em assegurar que as escolas públicas prestem serviços que sejam proporcionais às necessidades das pessoas e não ao seu poder econômico. É um imperativo que a canalização de recursos empresariais para a educação conte também com mecanismos de compensação que evitam que as escolas que atendem a estudantes de famílias com melhores condições econômicas contem ainda com maiores recursos, agravando as desigualdades e hiatos educacionais.

Finalmente, deve-se considerar que as contribuições privadas são de grande importância para reforçar a idéia de que a salvaguarda do direito à educação é um assunto de interesse público e que, por isso mesmo, vale para todos. Mas que deve vir acompanhada de mecanismos de controle e compensação que previnam seus efeitos não desejados sobre a equidade.

### 1.3. Fontes externas: endividamento, conversão de dívida e cooperação

Os recursos de origem externa são uma fonte importante na qual repousaram muitos esforços nacionais de reforma educacional, em especial algumas doações e os recursos originados em operações de endividamento com o sistema bancário multilateral. Entretanto, o grosso desses recursos representa na região entre 2% e 3% da despesa total em educação, a probabilidade de incrementos significativos é muito limitada, dada a menor prioridade relativa da região na agenda do desenvolvimento mundial (Cepal e UNESCO, 2005, p. 62).

Nesse terreno é necessário explorar, em cada caso, quais são as margens que a capacidade de endividamento de cada país permite, porque o profuso recurso a esta fonte que, em última instância, é também paga pelos contribuintes, pode haver comprometido referidas margens.

Alternativamente, mecanismos de reconversão ou troca de dívida por educação estão sendo explorados na região. Sua principal importância apóia-se no peso relativo que o serviço da dívida externa tem nos orçamentos públicos e, por conseguinte, como uma das restrições impeditivas para ampliar o financiamento público da educação por via do incremento da prioridade que este tem em ditos orçamentos. O serviço da dívida externa é em geral superior à rubrica que a cada ano se destina à educação nos orçamentos públicos, de modo que reduções no primeiro podem ter impactos prejudiciais no segundo, de forma sustentada no tempo. Além desse fato, a troca propriamente dita traria recursos adicionais que poderiam ser usados para fins pontuais durante períodos específicos.

A cooperação da comunidade internacional de doadores é outro espaço de busca de recursos, embora esteja crescentemente orientada de modo prioritário em direção a outras áreas geográficas. Outrossim, como salienta o Pnud, nos acordos estabelecidos, os doadores costumam incluir pesadas restrições e exigências que nem todos os países estão em condições de satisfazer e/ou que podem minar ou limitar o sentido de propriedade nacional, reforçando relações de poder assimétricas (PNUD, 2005, p. 111). Os fluxos de ajuda externa não são estáveis no tempo, o que torna difícil para os governantes incluí-los no desenvolvimento de sistemas de renda e gestão financeira regulares ou vinculados ao médio e longo prazos (Loc. Cit.).

Por essas razões, aplica-se o assinalado a propósito das contribuições privadas no sentido de que não podem ser concebidas como soluções sustentadas ante as limitações do financiamento público, senão como complemento que pode ter impactos significativos em ações pontuais de preenchimento de lacunas, déficits educacionais acumulados ou como impulsos para provocar mudanças.

Entretanto, como no caso dos aportes privados, é preciso garantir a harmonização entre as ações assim financiadas e o grosso da ação pública. Exige-se que o financiamento público da educação se canalize de modo articulado para os mesmos fins e propósitos, porque, de outra maneira, os esforços que puderem ser feitos com esses recursos podem não ser plenamente aproveitados.

Exemplos típicos de dificuldades nesse terreno vinculam-se, por exemplo, ao uso de recursos de endividamento público para reformas curriculares que permitem contar com quadros prescritos de muito bom nível, mas cuja concretização na sala de aula não pode ser assegurada mediante ações usualmente associadas com projetos específicos, mais ainda, quando ditos projetos se concentram na elaboração curricular com especialistas externos que não constroem capacidades no interior das equipes ministeriais, e quando as políticas sobre docentes (incluindo tanto seus marcos regulatórios como a formação inicial e continuada) podem ir em outra direção.

É preciso admitir que os problemas da educação devem ser enfrentados com 100% dos recursos disponíveis e não somente com pequenas margens que, mesmo que confirmem às administrações flexibilidade e visibilidade de curto prazo, somente serão efetivas, se fica garantida a harmonização entre esses esforços e o substancial apoio público.

## 1.4. O imperativo da eficiência

Os problemas atuais de eficiência dos sistemas educativos representam um duplo impedimento na tarefa de contar com os recursos necessários para assegurar o direito à educação. Representam mensuradas grandezas dos recursos que são desperdiçados a cada ano com efeitos perversos sobre as trajetórias educacionais dos estudantes (UNESCO, 2007) e, por outro lado, deslegitimam os reclamos em favor de maior destinação de recursos.

A eficiência no manejo dos recursos públicos não é um esmero economicista, mas um imperativo ditado pela natureza da ação pública e a condição de cidadão das pessoas; a gestão pública deve honrar os recursos que com esforço a coletividade nacional aporta. Por sua grandeza, complexidade e importância, a seção seguinte está dedicada a esse tema.

## 2. A eficiência no manuseio dos recursos

### 2.1. Quanto se desperdiça com a repetência?

O tema da eficiência na educação remete imediatamente à eficiência interna do sistema educacional. A repetência significa, em termos financeiros, que tanto o Estado como as famílias devem voltar a incorrer num gasto já realizado porque o sistema não foi capaz de garantir o trânsito fluido dos estudantes.

Tradicionalmente considerada como forma de conceder uma “segunda oportunidade” aos estudantes que “fracassam”, a reprovação é um argumento que apresenta muitas debilidades<sup>13</sup>. Não se costuma interpretar que o sistema opere de maneira diferenciada com o estudante e, pelo contrário, cria ou agrava situações de atraso que conspiram contra a

<sup>13</sup> Para uma discussão detalhada do problema, veja Crahay (2006).

continuidade e conclusão dos estudos. Por isso a repetição é crescentemente considerada como mecanismo pedagógico inoperante que, ao criar ou agravar as situações de atraso escolar, gera problemas adicionais sem resolver nenhum deles (UNESCO 2007).

Segundo cálculos recentes da UNESCO (op.cit.), a reprovação implica, em termos agregados para a região, um desperdício anual de recursos equivalente a 11,1 bilhões de dólares estadunidenses<sup>14</sup> distribuídos em partes quase idênticas entre ensino fundamental e secundário<sup>15</sup>. Esses montantes representam cerca de 10% do total do investimento em cada um desses níveis, o que é uma grandeza considerável.

Medidas diretas e decididas destinadas a converter a Repetição em um acontecimento excepcional orientadas a que os sistemas educacionais se responsabilizem de modo direto pela garantia dos aprendizados dos alunos, não só são imprescindíveis por seu conteúdo pedagógico e sua relação direta com o exercício do direito à educação, mas também por seu potencial impacto na redução da ineficiência e o conseqüente mau uso dos recursos que os cidadãos destinam para a tarefa da formação.

Converter a reprovação em um fato excepcional é um imperativo não só derivado da necessidade de se prestar adequada atenção às necessidades de aprendizagem, mas também por seus efeitos positivos em termos da disponibilidade de recursos para empreender maiores ações orientadas a proporcionar uma educação de qualidade para todos, e sobre a legitimidade do sistema ante os olhos dos cidadãos. Investir *melhor* é um imperativo que, por sua vez, permitirá investir *mais*.

## 2.2. Quanto se desperdiça por ineficiência na gestão?

As ineficiências do sistema originam-se em práticas pedagógicas inadequadas e em outros aspectos vinculados à sua gestão e sobre os que, lamentavelmente, se contam com pouca evidência para quantificar seu impacto. Por exemplo, problemas derivados da rigidez ou interferência de interesses alheios ao interesse público nas políticas de indicação de docentes, implicam não somente ter alunos sem professores em algumas zonas ou grupos e muito numerosos em outras, mas também têm implicações sobre um ineficiente repasse de recursos. Por exemplo, a expansão dos centros urbanos implicou um novo mapa de distribuição espacial da população nas cidades, portanto, da distribuição das instituições. Num sistema orientado exclusivamente pela garantia do direito à educação, isso pôde vir acompanhado de realocação dos postos docentes em função de distribuição de matrícula; entretanto, nem sempre foi o caso. A mobilidade dos docentes é restrita, o que implica aumentar o número de contratações de novos docentes em uma proporção superior ao crescimento da matrícula<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Corrigidos conforme paridade do poder de compra (PPP) e a valores constantes de 2000.

<sup>15</sup> Se bem que os percentuais de repetentes na matrícula total representam uma fração maior no ensino fundamental que, por sua vez, tem um volume maior de matrícula, esses fatores se compensam pelo fato de que os custos unitários em educação secundária são superiores, o que deriva em valores totais muito próximos.

<sup>16</sup> Entre 1980 e 2003, o número de docentes de ensino fundamental na região duplicou, enquanto as matrículas cresceram em aproximadamente 30% (a partir de informação da base de dados do UIS corrigido o impacto das mudanças na classificação internacional para o caso do Brasil). Note-se que é um elemento explicativo adicional para dar conta da deterioração dos salários dos docentes.

Outras situações de clara ineficiência correspondem a problemas de duplicidade de funções, estruturas organizacionais paralelas (as tradicionais do ministério e as criadas para projetos específicos), atribuições salariais por tarefas que terminam incorporando-se aos vencimentos dos funcionários, e assim que trocam de função, novos contratos estabelecidos com critérios diferentes do mérito profissional e da necessidade dos estudantes etc.

Nem todas as situações se encontram tipificadas, documentadas nem seu impacto quantificado, porque é impossível responder à pergunta formulada no início desta seção. Entretanto, é imprescindível que os países desenvolvam esforços de racionalização de despesas e possam identificar diferentes nichos de ineficiência na gestão e aplicar os corretivos necessários. Independentemente dos montantes, é um imperativo da função pública e um compromisso ético inescusável.

### 2.3. Quanto se desperdiça por políticas inadequadas?

Este é um terreno sobre cuja situação inexistem também estimativas financeiras e, inclusive, uma revisão sistemática dos desacertos que implicaram custos para a sociedade e a respeito dos quais não se assumiram responsabilidades.

Com efeito, ações ou programas isolados, pequenos ou grandes projetos, ou iniciativas emblemáticas de uma gestão, mas carentes de continuidade ou de suporte institucional para torná-las efetivas, são só instâncias de compromissos financeiros que afetam a disponibilidade de recursos a partir de considerações dificilmente sustentáveis e alheias ao propósito central da ação pública em adequação que costumam carrear efeitos indesejáveis que representam custos adicionais.

Políticas de incrementos salariais gerais que procuram ceder a uma pressão sindical ou antecipar-se a ela, costumam não vir acompanhadas de medidas que permitam que esse incremento da despesa tenha impacto nas condições de exercício do direito à educação e, adicionalmente, costumam representar volumes vultosos de investimento que, onde os regimes trabalhistas são rígidos, derivam em limitações financeiras adicionais para políticas educacionais posteriores.

### 2.4. Condições para a eficiência

Com exceção da menção quantificada do desperdício de recursos ligados à repetência, apresentaram-se considerações que ilustram que os problemas de eficiência do sistema incluem também outros aspectos que convém atender.

Um avanço substantivo na eficiência na gestão implica mudanças na cultura e práticas pedagógicas associadas à repetência e a criação de condições institucionais que previnam outras práticas ineficientes em âmbitos como os mencionados. Em última análise, se associa com a necessidade de criar uma gestão que em todos os níveis da atividade pública no território, se caracterize pela consistência, transparência, prestação de contas e um

compromisso irrestrito com o direito à educação como finalidade central da ação pública neste campo.

Criar essas condições institucionais passa necessariamente pela geração de consensos e a criação de instâncias de participação civil que permita que a voz dos sujeitos de direito seja a principal nos processos de tomada de decisão implicados na distribuição e uso dos recursos públicos.

Daí a importância da tendência recente a conformar movimentos sociais em favor da educação que, em muitos casos inspirados pelas metas da EPT, procuram contribuir para o desenho de políticas que respondam às necessidades de uma população que, de modo crescente, afirma seus direitos numa região que avança em seus processos de democratização.

### 3. Os mecanismos de alocação para uma redistribuição com equidade

Assim como é necessário determinar o montante de recursos necessários para que o Estado cumpra seu papel de fiador do direito à educação e assegurar a disponibilidade desses recursos, é imprescindível considerar outros aspectos da dinâmica institucional que constituem a alocação e a distribuição dos recursos disponíveis.

Numa primeira análise, é de grande importância iniciar um caminho de mudanças nas mentalidades para passar de uma destinação de recursos financeiros baseada na rigidez e inércia do sistema a um baseado na busca da atenção das necessidades de aprendizagem.

Isso significa iniciar um processo de identificação da diversidade de necessidades às quais o financiamento há de responder, de modo que cada um tenha uma destinação que lhe permita contar, ao menos, com elementos mínimos imprescindíveis que tornem possível e bem-sucedida sua experiência de formação. Esses mínimos imprescindíveis são diversos como o são os contextos e características das pessoas, e sua provisão é a única garantia de gratuidade dos serviços implicados no exercício do direito.

Três princípios devem nortear as políticas de financiamento público da educação:

- (i) As necessidades não são iguais, portanto, não podem ser atendidas com justiça com apenas um pacote único de serviços. A educação deve ser diferenciada se é que pretende reconhecer as particularidades das pessoas; portanto, o financiamento deve ser sensível a essas diferenças;
- (ii) O exercício do direito à educação está mediado por condições sociais que, em muitos casos, limitam ou simplesmente evitam que uma pessoa possa exercer o referido direito. O reconhecimento dos diferentes custos indiretos e custos de oportunidade que enfrentam diferentes grupos de pessoas são chaves para assegurar o direito à educação. O esforço deve integrar-se no âmbito das políticas sociais que atendam estes aspectos e, portanto, o financiamento do direito à educação supõe gastos não-educativos complementares também diferenciados.

- (iii) Não existe esquema de engenharia social que permita que instâncias centrais de gestão, seja de nível nacional seja subnacional, possam prever toda a diversidade de situações, razão por que esquemas de gestão descentralizados com altas quotas de participação do cidadão resultam imprescindíveis para atender a diversidade.

Isso se traduz pela afirmação de que os custos de uma educação de qualidade são diferentes segundo diferentes necessidades e características dos alunos e contextos em razão do que os esquemas vigentes de alocação linear de recursos são, dentro desse ponto de vista, profundamente inequívocos, de modo que é necessário avançar na direção de sua modificação substantiva.

Dada a natureza da tarefa educativa na qual a interação entre as pessoas é um elemento fundamental, a educação é uma função intensiva no uso da força de trabalho. Isto reflete na proporção elevada que os salários têm no total dos orçamentos públicos e, portanto, postular a necessidade de rever os esquemas atuais de alocação linear implica, em primeiro lugar, uma revisão das políticas e regulamentações dos salários dos docentes. Revisão esta que deve ser realizada no âmbito de políticas integrais e integradas com relação à docência, como se advogou no capítulo precedente.

Se as necessidades dos estudantes são diversas, as habilidades e competências requeridas dos docentes também o são e estas, certamente, terão custos diferenciados. Por exemplo, assegurar que estudantes indígenas de fala vernácula que residem em áreas rurais dispersas tenham o docente a que têm direito, pode implicar condições de trabalho – como, por exemplo, provisão de moradia – desnecessárias em áreas urbanas. Do mesmo modo, o conhecimento da língua vernácula é uma habilidade adicional não exigida em outros contextos e que, por conseguinte, pode fazer jus a uma retribuição econômica direta e diferenciada.

Esse tipo de considerações não condiz com normas vigentes que definem os salários e carreiras docentes de um modo que necessariamente é compatível com o interesse público. Por exemplo, em alguns casos se postula que o início da carreira deve ser exercido em escolas rurais, o que implica que sejam os docentes menos experientes que deverão atender a essas populações. Isso não é necessariamente um erro, mas não se sustenta na busca de uma adequada provisão, mas sim castiga as populações rurais, dando sinal de que um docente deve aspirar a um trabalho em outra área e que sua passagem pela escola rural só corresponde a uma obrigação para iniciar sua carreira. Se a isto se aduz que existem normas que destinam melhor salário a docentes que militam em escolas com maior número de matriculados (independentemente do tamanho de cada seção ou turma), a punição às pequenas escolas rurais se acentua, tornando-se mais atraente trabalhar em escolas maiores comumente localizadas em centros urbanos.

Todo o supradito nada mais faz do que ilustrar que as políticas de financiamento têm uma função redistributiva essencial e que sistemas de destinação sensíveis às diferenças subvertem o direito à educação por serem inequívocos.

Além disso, é mister considerar que a definição das alocações financeiras para a educação passa por um conjunto de negociações entre atores de dentro e de fora do sistema. Considerar esses aspectos resulta de capital importância para abordar o tema.

### 3.1. A designação de prioridades entre setores

Uma primeira rodada de negociações vincula-se à prioridade relativa que se designa para cada um dos setores e compromissos estatais nos orçamentos públicos.

Nesse terreno, as crises fiscais e da dívida – que caracterizaram a década de 1980 e que estiveram na base das políticas de ajuste, estabilização e o próprio modelo de desenvolvimento econômico vigente – resultaram no estabelecimento de uma pauta básica nas finanças públicas, que parte do saneamento de um número reduzido de contas básicas – principalmente vinculadas ao fechamento de déficits e aos compromissos derivados do endividamento público internacional – para logo distribuir o saldo entre os diferentes setores.

Apesar de este procedimento ter permitido níveis regulatórios de saneamento nas finanças públicas, não é menos certo que estabeleça uma hierarquia entre diferentes destinos do investimento público no qual os papéis centrais do Estado parecem ver-se minguados. Do mesmo modo, deve-se levar em conta que, em um número significativo de países, a dívida pública inclui montantes não desprezíveis de dívida privada avalizada pelo Estado, o que poderia ser um argumento poderoso em favor do novo pacto fiscal aqui sugerido.

Dado o saldo, as alocações por setores parecem estar marcadas por um forte conservadorismo que leva a uma pauta que estabelece alocações em função de dois critérios básicos: os compromissos financeiros não modificáveis (como os salários) e a participação prévia no orçamento. Assim, as frações do orçamento que se destinam à educação estancaram-se em porcentagens que oscilam, conforme o país, entre 15% e 20% da despesa pública total, sem que se tenha registrado qualquer evento dramático de priorização que haja implicado, por exemplo, uma redução drástica de despesas de “defesa” em favor da educação.

Isso está estreitamente vinculado à valorização social que se confere às diferentes tarefas a cargo do setor público. Não se pôde verificar, salvo excepcionalmente em casos de foros ou acordos de cidadãos pela educação, correntes de opinião em favor de um incremento da prioridade dada ao setor, o que se vê dificultado pelos problemas de sua eficiência.

*Ganhar em prioridade na distribuição da despesa pública supõe, então, a geração de amplos consensos nacionais e evidências positivas da capacidade do setor para melhorar seu desempenho atual.*



### 3.2. As alocações intra-setoriais entre níveis e modalidades educativas

Uma segunda esfera de negociações vincula-se à importância relativa que se confere aos diferentes níveis e modalidades por meio dos quais opera o setor. Neste terreno destaca-se o fato de que as instituições de educação superior percebem uma rubrica orçamentária que oscila entre 17% e 19% do total do orçamento do setor. A autonomia com a qual estas instituições costumam contar torna muito difíceis as negociações. Mecanismos alternativos de financiamento da educação superior, como os créditos suaves avalizados pelo Estado, poderiam permitir um remanejamento de recursos para outros níveis.

A educação primária e a educação secundária costumam captar em torno de 60% dos orçamentos, o que se explica fundamentalmente por seu volume absoluto, já que os custos unitários tendem a ser muito inferiores aos registrados na educação superior.

A educação pré-escolar percebe alocações em torno de 5% do orçamento total, exceto em Cuba, onde se aproxima dos 10%, com uma pequena variabilidade entre países<sup>17</sup>.

Além disso, evidência não-sistemática sugere que as modalidades de ensino destinadas à população adulta, população com necessidades especiais ou outros grupos, têm alocações menores ou marginais que não garantem necessariamente que possam operar com sucesso para enfrentar desafios que, com custos diferentes, são em vários países de uma alta magnitude.

Cabe refletir sobre o limitado nível de flexibilidade presente para a realocação de recursos entre níveis e modalidades de ensino. A mencionada rigidez corresponde tanto ao peso inercial do existente quanto a restrições regulatórias e de mecanismos de alocação – principalmente vinculadas com o tema docente – que, por exemplo, se traduzem no fato de que, apesar do empenho em favor da ampliação da educação pré-escolar, isso não representa elevada prioridade orçamentária.

### 3.3. Salários e contratações docentes

O tema de maior peso absoluto e relativo no financiamento educativo é a contratação e pagamento de remunerações docentes. Esta, ademais, é uma área de conflitividade (veja o tratamento específico no capítulo precedente) e de compromisso das potencialidades institucionais do setor educação.

É possível constatar que estes temas foram abordados em contextos de profunda fragilidade institucional do Estado, com o conseqüente risco de uma inadequada salvaguarda do interesse público. Assim, governo e sindicato operando como comprador e vendedor acordaram decisões a partir de suas próprias fortalezas e debilidades, capacidades e vontades de negociação e pressão, bem como limitantes externas. Considerações como

<sup>17</sup> Essa informação foi colhida na base de dados internacional do Instituto de Estatística da UNESCO (UIS, Montreal).

as restrições fiscais impostas sobre o setor ou a intenção de contratação ilimitada em postos que oferecem baixas remunerações, mas alta segurança – em contextos gerais de precariedade do trabalho remunerado – parecem ter sido as determinantes principais do resultado dessas negociações.

Deste modo, têm-se resultados como o mencionado crescimento da contratação de docentes na educação primária num ritmo muito superior ao incremento da matrícula – com a conseqüente deterioração dos salários e as concomitantes restrições sobre as possibilidades de alocar recursos a outros níveis ou programas educativos – ou a tendência a fazer de todo o serviço público envolvido na gestão educativa uma área de acesso prioritário para docentes, descuidando a importância de contar com outro tipo de profissionais para isso.

Ao mesmo tempo, a lógica da negociação única tende a privilegiar critérios como a uniformidade nos salários ou maiores gratificações em contextos mais “desejáveis” (ainda mais atraentes, mercê desses benefícios) que terminam punindo precisamente aqueles que mais necessitam da educação.

Os princípios vinculados à garantia do direito e a apropriada atenção à equidade deveriam reger essas negociações para buscar uma educação de qualidade para todos, o que, eventualmente, implicaria outros mecanismos, espaços e níveis de negociação com maior (ou alguma) participação dos sujeitos de direito.

A falta de flexibilidade nos regimes trabalhistas, aliada ao volume de contratos, significa também que o manejo do financiamento público termina com escassas margens de operação ou de liberdade, reforçando a tentação de fazer com que as políticas se apoiem sobre frações marginais do orçamento, em vez de pugnar para que o grosso do orçamento, incluído o destinado ao pagamento de salários, se alinhe com os objetivos nacionais e o interesse público.

Mais dois elementos devem ser considerados para contar com uma visão complexa dos elementos críticos que se associam com a alocação e redistribuição dos recursos. O primeiro relaciona-se àquilo que se financia, e o segundo dá conta de uma conjuntura histórica de particular importância para a região como espaço de oportunidades para enfrentar com sucesso os desafios da atualidade.

### 3.4. Financiamento da oferta e da procura

A forma usual de financiamento à educação consistiu de modo primário no que, no debate atual, se conhece como “financiamento à oferta”; ou seja, os recursos são providos e resgatados pelas autoridades em função de parâmetros físicos, organizacionais e ou administrativos que definem a dotação de pessoal em cada instituição.

Isso apresenta basicamente duas dificuldades:

- i) pode promover um enfoque de provisão única de pacotes tecnológicos e regulação que, ademais, nem sempre se cumpre (como as normas acerca do tamanho dos grupos ou turmas que se viola para ambos os limites), e

- ii) em um setor onde o grosso dos recursos se destina a contratos de pessoal faz com que os reclamos por eficiência e racionalidade no uso dos recursos se perceba como uma eventual prescindência de docentes, o que usualmente aparece como um tema tabu quando deveria ser uma discussão central que aborda a necessidade de aproveitar ao máximo os recursos disponíveis.

Existe uma forte tendência a apresentar a necessidade de modificar os esquemas de alocação, minimizando a oferta educativa provida de modo direto pelo Estado, em favor de uma oferta educativa subvencionada pelo Estado, mas gerida por agentes privados em prol de uma suposta maior eficiência na gestão.

Tendo como certo que a ação pública não será identificada de modo exclusivo com a ação estatal e que agentes não-estatais podem e de fato representam papéis significativos no fornecimento de serviços educacionais, a subvenção baseada na demanda mediante operadores não estatais deve ser desenvolvida com mecanismos de regulação, supervisão e controle, que previnam que o interesse privado possa converter-se em barreiras ou distorções no exercício do direito à educação. Assim, por exemplo, quando a subvenção vem acompanhada de mecanismos censitários de avaliação da “qualidade” (medições de realizações acadêmicas) os gestores privados podem ver-se incentivados a excluir ou “selecionar” a quem quer que se admite, de modo que somente contam com estudantes que lhes assegurem melhores resultados em tais avaliações. Visto que os resultados estão fortemente associados ao nível socioeconômico das famílias, é clara a direção e o conteúdo discriminatório deste potencial viés<sup>18</sup>.

### 3.5. A dinâmica demográfica como janela de oportunidades

Os sistemas lograram sua expansão até os níveis atuais em momentos diferentes com relação aos processos de transição demográfica. Na expansão da educação primária, em particular, houve décadas nas quais a população em idade escolar crescia em ritmos muito elevados, o que implicou esforços nacionais de uma colossal magnitude que se sustentaram na ação pública por via estatal e em iniciativas não-estatais.

Agora, a situação é radicalmente diferente e isso cria uma promissora janela de oportunidades para enfrentar os desafios. Os países que conseguiram níveis de acesso e conclusão da educação primária próximos à universalização e os que foram resolvendo os problemas seculares de atraso escolar associados à repetência, as matrículas tenderam a estancar-se e mostram taxas de crescimento negativas.

Esta situação implica uma oportunidade significativa, pois o decréscimo das matrículas na educação primária pode ser traduzido na liberação de recursos para atender à melhoria dos serviços do mesmo nível, mediante a

<sup>18</sup> Dada essa correlação pode-se constatar o potencial efeito pernicioso de exagerar os resultados nas avaliações como os supremos indicadores de “qualidade”. Com efeito, as tabelas que classificam as escolas (rankings) costumam, na verdade, ordená-las segundo o nível socioeconômico dos alunos; assim, as “melhores escolas” são potencialmente aquelas que discriminam mais a população que pode ter acesso a elas.

dotação dos apoios requeridos para desenvolver uma educação inclusiva e a expansão de serviços educacionais destinados a pessoas em outras faixas de idade, seja no nível pré-escolar, secundário ou para jovens e adultos.

Entretanto, o decréscimo nas matrículas pode não ser uma vantagem que se aproveite se não se superam restrições burocráticas, legais e de cultura organizacional vigentes. Por exemplo, vários sistemas de informação conseguiram identificar matrículas super-estimadas no sentido de “proteger” postos de trabalho. Ao mesmo tempo, o rigor nas normas existentes não permite necessariamente que os docentes que exercem sua função na educação primária se convertam em equipes pedagógicas de apoio ou em docentes de outros níveis ou modalidades ensino.

#### 4. Os níveis de gestão

Um quarto elemento crítico vinculado às políticas de financiamento relaciona-se com as estruturas de gestão educativa. A atenção à diversidade imbricada na garantia do direito supõe um alto nível de flexibilidade e capacidade de decisão nos níveis de gestão mais próximos aos contextos nos quais ocorrem os processos de ensino-aprendizagem. Nesse sentido, esquemas de gestão centralizados, que não deixam espaços para a flexibilidade, estão condenados a operar com muitas limitações e a entorpecer a obra que, no plano local, poderiam os atores desenvolver se suas capacidades e iniciativas contassem com um âmbito institucional que as estimulasse e as exigisse como requisito de sua ação.

Isso obriga a que se submeta a uma revisão crítica os atuais esquemas de gestão que retêm, em instâncias centralizadas de nível nacional ou subnacional, a maior parte das decisões que afetam de modo direto a função das instituições. De igual forma, os progressos observados em aspectos como o conjunto de normas sobre adaptabilidade do currículo (UNESCO, 2007) não necessariamente se viram acompanhados da existência de mecanismos de apoio e de dotação de faculdades que permitam aos atores exercerem eficazmente suas funções nesses âmbitos, em plano local.

A delegação de poderes às instituições que antes deveria ser chamada de devolução de poderes aos próprios cidadãos que operam em seus contextos locais, costuma estar restringida a aspectos pouco substantivos do processo ou que, por ser substantivos, se vêem impossibilitados de maior concretização devido a restrições em outros elementos-chave. Isso, finalmente, mina a credibilidade dos processos de tomada de posse (autonomia) das escolas e reforça as tendências à recentralização de tarefas.

As tensões entre o que devem ser as tarefas próprias de nível central e intermediário e as responsabilidades próprias das instituições requerem uma solução equilibrada que honre os próprios princípios democráticos, reservando para o nível central e intermediário todas as tarefas que permitem potenciar a iniciativa, criatividade e fortaleza do nível local. Como todos os sistemas humanos, os educacionais são complexos e capazes de fazer emergir seus próprios e espontâneos ordenamentos a partir da ação de uma miríade de atores com seus particulares e legítimos interesses, visões, experiências e necessidades. A tendência a vê-los como aparatos de engenharia que

requerem uma inteligência única que os ordene e categorize para uma melhor operação, vai de encontro à própria natureza dos processos humanos e se desdobra em inumeráveis conseqüências não desejadas ou perversas que tornam ainda mais problemática a situação que deseja enfrentar.

Um aspecto central das políticas de financiamento dá-se pela busca do maior equilíbrio entre os poderes dos diferentes níveis, de modo que aqueles mais próximos aos espaços, nos quais se dá o processo de ensino-aprendizagem, sejam habilitados a tomar decisões centrais que permitam um ajuste efetivo da dotação de recursos à diversidade, e aqueles menos próximos tenham a responsabilidade de desenhar sua ação em harmonia com a dinâmica local e em salvaguarda do interesse público.

### **Três empecilhos e três oportunidades: avançar rumo aos consensos-chave para assegurar o financiamento e a gestão dos recursos adequados às necessidades**

À guisa de reflexão final, é possível identificar três campos de ação que comprometem e tornariam possível dar passos categóricos na direção de um financiamento público da educação, de acordo com as necessidades das pessoas. Ou seja, três áreas nas quais se requer um decidido empenho político de intervenção e de geração de acordos que permitam remover travas existentes e criar condições para o exercício pleno do direito à educação de qualidade na região.

**O primeiro campo é o vinculado à disponibilidade de recursos públicos.** Como se antecipou, um novo pacto fiscal que aperfeiçoe os acordos que levem ao saneamento das finanças públicas é inadiável. A privação dos direitos humanos fundamentais das pessoas é uma dívida social de uma grandeza inclusive maior do que as obrigações financeiras que a região soube cumprir nos últimos lustros, entretanto, não é honrada da mesma maneira.

A privação e violação de direitos fundamentais como a educação é inadmissível e, por isso mesmo, a ação pública que deve sua existência justamente à salvaguarda do interesse público, deve enfrentar os atrasos dos setores. Assegurar a provisão de um financiamento público suficiente para esse fim é inescusável.

Isso exige diversos esforços identificados neste capítulo, entre os quais se destacam a necessidade de reforçar os elementos redistributivos das políticas fiscais, tanto as receitas como as despesas, e assegurar níveis elevados de eficiência na execução orçamentária do setor **educação**. *Gastar mais e melhor é um imperativo atual e de frente para o futuro.*

O papel redistributivo da política fiscal não pode continuar sendo desdenhado por temores ou dogmas que imobilizam a ação política. Isso, entretanto, deve ser enfrentado, reconhecendo-se a necessidade de salvaguardar com cautela a saúde fiscal alcançada. Somente será possível mediante a geração de consensos nacionais pela educação que tornem legítimas as propostas de incremento da arrecadação tributária e de maior repasse absoluto e relativo ao setor.

A ineficiência não somente é um elemento que conspira contra o exercício do direito, ao afetar negativamente as trajetórias dos estudantes, mas também deslegitima – com justa razão – as intenções por incrementar a participação relativa do setor educação nos orçamentos públicos.

Isso implica na necessidade de que as autoridades educativas façam esforços sistemáticos para determinar os custos efetivos para garantir o direito à educação de qualidade em uma grande diversidade de situações. Contar com informação consistente nesse terreno é um caminho para a negociação de recursos adicionais e a criação de acordos que legitimam o anteriormente mencionado. Dessa maneira, poder-se-á avançar para romper as lógicas de repasse baseadas em comportamentos históricos ou crescimentos vegetativos e alocações lineares que têm conseqüências funestas sobre a equidade.

**O segundo campo se vincula às políticas sobre docentes** orientadas a garantir o direito à educação. A débil ou inexistente presença do interesse público na negociação dos diversos aspectos que definem as políticas sobre docentes deve ser resolvida mediante a criação de consensos nacionais pela educação que permitam rever as políticas e normas da profissão de docente, de modo que possam ser redefinidas no contexto de uma preocupação pelo direito à educação e, naturalmente, ao trabalho digno de parte dos mestres.

Flexibilidade para o remanejamento de vagas, pagamentos diferenciados, estrita *meritocracia* na contratação e promoção, responsabilidade pelos resultados, avaliações periódicas do desempenho que se traduzam em insumos para as ações de formação e apoio bem como em decisões sobre a carreira profissional, incluindo promoções e desligamentos são alguns dos elementos a considerar em uma política integral, tal como ficou exposto no capítulo precedente.

Contudo, cabe destacar, nesta oportunidade, as implicações financeiras dos assuntos docentes num setor profundamente intensivo em força de trabalho. Salários e condições de trabalho e carreira dignos para desempenhos profissionais dignos que efetivamente garantam o direito a uma educação de qualidade, é o tipo de considerações que deve primar na formulação e execução de políticas sobre docentes. O mero interesse corporativo que se traduz *em rigor, restringências, prebendas e vantagens não encontra guarida em um âmbito consagrado ao interesse público*. Isso somente é possível com a participação do cidadão e a geração de acordos sociais que, com segurança, serão respaldados pelos docentes que contem com altos níveis de profissionalismo e profissionalidade.

**O terceiro campo refere-se à integração e harmonização dos esforços dos setores e sujeitos envolvidos na ação pública** no âmbito da educação. Este compromete a ação pública, em geral, para torná-la mais efetiva. A ação dos diversos setores do Estado, em especial aqueles responsáveis pelas políticas sociais devem integrar-se para que se maximize o impacto dos recursos e se assegurem enfoques consistentes que ofereçam à população indícios claros de que o interesse público está sendo adequadamente servido. Políticas de alimentação, saúde e bem-estar requerem maiores esforços de convergência com as da educação.

Da mesma maneira, a participação de agentes privados na esfera da coisa pública vinculada à educação demanda esforços estatais para garantir que sejam convergentes com as políticas nacionais e se antecipem prováveis efeitos indesejáveis da dita participação.

Em ambos os casos, a participação civil nos âmbitos locais é de primordial importância juntamente com os esforços de supervisão, regulação e apoio que correspondem às instâncias públicas centrais.

Realizar avanços expressivos nessas três áreas permitirá obter progressos substanciais no âmbito do financiamento educativo, propiciando melhores condições para que a ação pública honre suas obrigações com relação a este espaço central da vida, propiciando dignidade e possibilidades de desenvolvimento integral de toda a região.

## CAPÍTULO 5

### RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

#### Atributos básicos das políticas educacionais destinadas a garantir o direito a uma educação de qualidade para todos

Este capítulo apresenta indicações de políticas consentâneas com as reflexões contidas nos capítulos anteriores e os desafios identificados no relatório de monitoramento que acompanha este volume (UNESCO, 2007a), as quais estão focalizadas em alguns aspectos cruciais que os Estados devem levar em consideração para assumir de modo cabal a sua responsabilidade de ser fiador do direito à educação para toda a população.

Estas recomendações pretendem assegurar a consistência entre os princípios e focos estratégicos do Prelac, acordados pelos ministros de Educação da região e os enfoques conceituais expostos. Abordam elementos que cruzam o sistema educacional em seus diferentes planos e níveis tanto em aspectos gerais da política nacional quanto naqueles relacionados com as transformações institucionais requeridas, com particular atenção para a dinâmica escolar.

As recomendações partem da convicção de que as políticas são, em última análise práticas humanas, razão por que a compreensão dos fenômenos sociais como estruturas criadas e modificadas, mediante as ações dos sujeitos, é um pressuposto primordial. As pessoas não se limitam a executar papéis previamente estabelecidos, mas os criam ou modificam por meio de seus atos, baseados no conhecimento que têm da realidade, das regras e recursos à sua disposição, além de seu poder para impactar sobre o ambiente. Por essa razão, muitos dos esforços destinados a modificar insumos e estruturas mostraram-se insuficientes para transformar as práticas pedagógicas e conseguir mais e melhores aprendizagens.

Para que as políticas sejam efetivas em garantir o direito a uma educação de qualidade para todos, estas devem reunir alguns atributos cuja rara presença, em muitos casos, tem limitado o alcance dos esforços desenvolvidos pelos países nos últimos anos.

- i) Exige-se, em primeiro lugar, que as políticas sejam políticas de Estado socialmente concertadas a partir da entrada em funcionamento dos processos efetivos de participação. Essa primeira condição está associada à fragilidade institucional que caracteriza muitos países e que, definitivamente, limita a continuidade dos esforços com os conseqüentes problemas de desorientação, de mensagens contraditórias e ineficientes. Políticas efetivas no terreno da educação necessitam de sustentação, no tempo, por meio de um aparato institucional pouco dependente da mudança das pessoas que circunstancialmente estão a cargo de sua condução. O rigor



institucional não se decreta, porém se constrói a partir da única sustentação sólida possível: o acordo informado, comprometido e mantido das pessoas em sua condição de cidadãos. O rigor institucional fundamenta-se no desenvolvimento da cidadania, e este é um desafio de primeira ordem na região, do qual a educação não só há de beneficiar-se, mas tem também, com respeito a ele, um decisivo papel a representar.

A formação de pessoas com valores próprios da convivência democrática que definem a condição cívica de sujeitos livres, portanto responsáveis, com um conjunto de obrigações e direitos comuns, é uma tarefa primordial da educação. Para adquirir essa formação, não basta considerá-la no currículo, é preciso também desenvolver processos de diálogo, participação cívica e construção de consensos nacionais em favor da educação.

- ii) Um segundo elemento refere-se ao alcance e consistência das políticas que devem ser integrais e integradas. Devem-se desenvolver políticas setoriais e intersetoriais que contemplem de forma abrangente e integrada o fenômeno educacional, desenvolvendo ações orientadas a eliminar os fatores internos e externos no âmago dos sistemas que limitam o exercício do direito a uma educação de qualidade em igualdade de condições.

Esses elementos demandam esforço pela multiplicidade de sujeitos e interesses envolvidos. Justamente o consenso nacional que torna possíveis as políticas de Estado é o mesmo que, por sua vez, permite contar com uma agenda nacional consistente e compartilhada pelos sujeitos em suas diversas esferas de ação.

- iii) Finalmente, resulta de primordial importância, para duas recomendações anteriores, a adoção de políticas com um enfoque de direitos que consistentemente interpele acerca da relação entre cada política e o direito de todas as pessoas a uma educação de qualidade. A garantia do direito não é um tema adicional aos outros que formam a agenda pública sobre educação. É o tema central que engloba os demais. A razão de ser da ação pública em educação deriva do fato de que é um direito e, por essa mesma razão, o enfoque de direitos é a pedra angular das políticas educacionais.

Um enfoque de direitos sustentado de forma consistente deve permitir esclarecer se, por exemplo, determinados esquemas de gestão ou financiamento se orientam na direção da garantia do direito ou, ao contrário, o transgridem ou limitam, criando situações de intranquilidade ou exclusão. A preocupação pela intranquilidade, portanto, tampouco é uma preocupação a ser somada, mas forma parte essencial do enfoque de direitos. Isso nos leva a perguntar em que medida o tema da equidade é atendido não só mediante esforços de políticas focalizadas, mas também como políticas gerais que estão ou não orientadas à conquista da equidade.

Apropriando-se dessas considerações, apresenta-se, em seguida um conjunto de 11 áreas de políticas educacionais necessárias a médio e a longo prazos, para que a região dê passos mais firmes, sustentados e sustentáveis, rumo ao alcance das metas da EPT.

## 1. Assegurar o papel do Estado como fiador e regulador do direito universal a uma educação de qualidade

Embora o Estado haja afirmado a indivisibilidade dos direitos humanos, os direitos econômicos, sociais e culturais (chamados os da igualdade) não tiveram o mesmo grau de proteção jurídica que os civis e políticos (chamados os da liberdade). A esse respeito, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas estabelece a obrigação dos Estados de adotar medidas para tornar efetivos esses direitos de maneira progressiva, aproveitando ao máximo os recursos disponíveis e a existência de obrigações mínimas e de recursos judiciais. Um governo que nega os direitos humanos como assunto político, provavelmente não assume sua responsabilidade com relação à educação (TOMASEVSKY, 2006).

Este comitê estabelece quatro parâmetros que os Estados devem garantir para tornar efetivo o direito à educação: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade do ensino às necessidades de todo o alunado. Esses quatro parâmetros correspondem às dimensões de equidade, relevância e pertinência desenvolvidas no capítulo 2, para definir uma educação de qualidade para todos.

Garantir a toda a população uma educação de qualidade exige que se transite pelos meandros de políticas que consideram a educação tão só como um bem econômico, até políticas que a valorizam como um bem público e um direito fundamental. Demanda também passar por políticas centradas na ajuda compensatória em favor de determinados setores vulneráveis, rumo a políticas para sujeitos de direito, sem discriminação alguma. Isso obriga o Estado a encarregar-se, de forma integral e irreversível, de proporcionar os melhores serviços educativos para todos dada sua simples condição de cidadãos.

O fato de que a educação seja um compromisso do conjunto da sociedade não significa que o Estado deve desligar-se de responsabilidades que debilitam seu papel como agente fiduciário da garantia de uma educação de qualidade para todos.

Ao Estado, como baluarte do direito, correspondem funções como:

- i) Prover serviços educacionais acessíveis para toda a população, garantindo que os sistemas de financiamento permitam o acesso e a continuidade dos estudos, especialmente para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.
- ii) Assegurar uma oferta educacional plural – estatal, privada e mista – que permita aos pais exercerem o direito de escolher a educação que desejam para seus filhos, sem atentar contra o direito de outros à educação. O Estado deve supervisionar para que as diferentes opções sejam coerentes com os fins da educação, estabelecidos nos instrumentos de direito público nacional e internacional<sup>1</sup>.
- iii) Definir critérios básicos de qualidade para todas as escolas, sejam públicas ou privadas. Assegurar a provisão das condições necessárias para que as escolas satisfaçam as demandas de aprendizagem. Atender, como uma visão de equidade, as diferentes situações de

<sup>1</sup> Como por exemplo: artigo 26 da Declaração dos Direitos Humanos; artigo 13 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; artigo 28 e 29 da Convenção sobre os Direitos da Criança.

ensino e de contexto que deverão expressar-se em destinações diversas de recursos. Concentrar-se na garantia de determinados níveis de homogeneidade nos pontos de chegada, seja qual for o ponto de partida dos alunos e as características das escolas.

- iv) Fortalecer as escolas públicas e melhorar sua qualidade. A escola pública historicamente tem desempenhado um papel relevante na redução das desigualdades e fomentado um encontro entre diversos grupos sociais. Por isso, é fundamental adotar as medidas para que essas instituições sejam de excelência, superando a situação de muitos países em que a escola pública sobrou para as crianças pobres.
- v) Estabelecer legislação e normas que coíbam as diferentes formas de discriminação, de modo a tornar exigível e justificável o direito à educação, melhorando os sistemas de garantias que fiscalizam o cumprimento dessa legislação, sancionando sua violação. Um Estado fiador encarrega-se não somente da provisão dos serviços, mas também do efetivo controle de seus resultados, impactos e uso dos recursos públicos, como um meio para retroalimentar e ajustar a oferta educacional. Isso requer a criação sistemas de informação que permitam a tomada de decisões e o controle de sua execução por parte do Estado e também da sociedade civil.
- vi) Garantir mecanismos de ajustes com setores do governo e da sociedade civil, no sentido de abordar as causas que geram desigualdades fora dos sistemas educacionais e proporcionar os recursos que requerem determinados alunos para que possam aproveitar as oportunidades em igualdade de condições.

## 2. Garantir o direito das pessoas de aprender durante toda a vida

A incorporação de um horizonte temporal estendido “durante toda a vida” ajuda os países a repensarem seus sistemas tradicionalmente vistos como estruturas fechadas e organizadas em graus e idades. Isto exige um exame mais global, cujas fronteiras se ligam a outras modalidades não-formais. Demanda também a criação de mecanismos e trajetos articulados voltados para um sistema que, por ser comum, não perca de vista as diversidades e a dinâmica social das aprendizagens. O direito a uma educação de qualidade não pode estar restrito a uma idade, a uma série ou a um nível. Deve ampliar-se a diferentes níveis e modalidades, sem que se subtraia do Estado sua responsabilidade de fiador de uma educação de qualidade para toda a população.

A educação primária historicamente tem sido o nível mais atendido. Por isso – e sem olvidar que há dívidas pendentes nesse nível – perfilam-se em seguida algumas linhas de políticas para a educação da primeira infância, a educação secundária e a educação de adultos. Outras modalidades deverão continuar sendo avaliadas e articuladas, mas estas três destacam-se pela importância que esses níveis adquiriram na região, visando tornar efetivo o direito a uma educação de qualidade para todos e por toda a vida.

## 2.1. Educação para todos na primeira infância

Está demonstrado que participar ou não em programas de educação e cuidados da primeira infância faz a diferença no desenvolvimento. Na redução das desigualdades, na prevenção de alterações do desenvolvimento, no rendimento acadêmico posterior, nas oportunidades de emprego e maior produtividade. O desenvolvimento precoce de cada criança está relacionado com o do conjunto de uma sociedade, por isso investir em programas de educação e cuidados da primeira infância é o começo natural das políticas e programas de desenvolvimento humano. O investimento nessa etapa educativa em nível mundial só representa 14% do que foi repassado ao ensino fundamental, apesar de ser o seu retorno o mais elevado, tanto em termos de desenvolvimento pessoal quanto social e econômico.

O último Relatório de Monitoramento da Educação para Todos (UNESCO, 2007b) mostra que a América Latina é a região de países em desenvolvimento que exhibe maiores avanços na educação e nos cuidados da primeira infância; entretanto, não atinge maciçamente os que mais benefícios poderiam obter de uma educação precoce. O desafio, portanto, é lograr maior investimento em programas de qualidade de educação e cuidados da primeira infância, dando prioridade às crianças que estão em situação de maior vulnerabilidade, dentro de uma perspectiva de inclusão e articulando as políticas da primeira infância com estratégias nacionais de desenvolvimento como as da superação da pobreza.

O mero acesso a qualquer serviço não resolve o problema da desigualdade. É preciso que as políticas orientadas à primeira infância velem pela qualidade dos diferentes programas e modalidades, especialmente os denominados não-convencionais, já que estes costumam atender as crianças em situação de maior vulnerabilidade. Nessa etapa, é preciso prestar atenção a alguns aspectos que são de especial relevância para oferecer uma educação de qualidade aos mais pequenos.

- i) Estratégias de coordenação intersetorial para oferecer uma atenção integral às necessidades de desenvolvimento, aprendizagem, cuidado e proteção. Difícilmente um só programa ou serviço pode satisfazer as exigências de seu desenvolvimento integral; por isso, é fundamental estabelecer estratégias de coordenação intersetorial entre entidades no âmbito da saúde, bem-estar social, trabalho e justiça.
- ii) Desenvolvimento de currículos e quadros pedagógicos que orientam a atenção integral das crianças durante toda essa etapa, considerando sua identidade própria. Trata-se de um aspecto essencial para avançar na direção de maior qualidade, porque muitos dos programas se caracterizam mais por seu caráter assistencial e de cuidado do que por sua intencionalidade educativa. Deve-se cuidar, no entanto, de que essa maior intencionalidade não seja interpretada como preparação à educação para o ensino fundamental, não negligenciando outras necessidades assinaladas.
- iii) Ações dirigidas a elevar o nível educacional dos pais, especialmente dos de menos recursos, dada a sua responsabilidade no desenvolvimento de seus filhos. Essas ações devem ser orientadas no sentido de fortalecer seu rol como primeiros educadores de seus filhos, de

forma que possam exigir direitos, assumir suas responsabilidades e participar na tomada de decisões que afetam seus filhos e nas atividades educativas dos programas. Também devem ter como meta aumentar seu nível de escolaridade; por isso, torna-se crucial a oferta do ensino fundamental e secundário para adultos que inclua conteúdos relacionados com o papel dos pais na criação e educação dos filhos. A utilização dos meios maciços de comunicação pode ser uma estratégia muito eficaz para se conseguir uma cobertura mais ampla na formação dos pais.

- iv) Atenção especial ao desenvolvimento profissional de todo o pessoal que intervém nessa etapa. Essa linha é relevante porque seu nível de formação é menor em relação com o de outros níveis educacionais (UNESCO, 2007b). A variedade de atores e profissionais que intervêm nessas idades torna necessária uma oferta de formação ampla e diversificada, que assegure conhecimentos e estratégias básicas que devem ser comuns para todos, e outras diferenciadas em função do papel e o tipo de atenção que oferecem. É importante prestar especial dedicação à formação das mães ou dos voluntários comunitários que desenvolvem programas não-formais, elaborando materiais simples e pertinentes que lhes sirvam de apoio à sua tarefa.

## 2.2. Educação secundária para todos

O Marco de Ação da Conferência de Educação para Todos realizada na região (UNESCO, 2000) propôs aos países avançarem segundo suas possibilidades, mas de forma decidida no sentido de ampliar a cobertura da educação secundária. Urge notar que 34 dos 41 países da região tornaram obrigatório o ensino fundamental, enquanto 21 fizeram também obrigatória sua educação secundária (11) ou parcial (10) (UNESCO, 2007a). Dado o avanço que se obteve com a obrigatoriedade, o desafio agora é a conclusão da educação secundária, pois ninguém duvida da transcendência que esse nível educativo tem para fortalecer uma formação do cidadão que assegure maior estabilidade democrática na região, acelerando o desenvolvimento. A educação secundária deveria ser valorizada como a etapa de formação capaz de garantir a todos os adolescentes e jovens o uso de conhecimentos, habilidades e aptidões que permitem continuar com êxito seus estudos em nível superior ou inserir-se profissionalmente na sociedade, e participar com plena responsabilidade na vida de cidadão. Em conseqüência, os grandes objetivos da educação secundária deveriam orientar-se de forma que os jovens sejam capazes de viver de modo autônomo, de apropriar-se de maneira integral dos elementos fundamentais da cultura e de assumir suas responsabilidades cívicas, tornando exigíveis seus direitos.

Entretanto, as características da população estudantil nesse segmento mudaram. A ampliação da cobertura da educação secundária está fazendo com que nesse nível se repitam os mesmos problemas que, em dado momento, tiveram como resultado a ampliação da escolaridade na educação primária: os novos contingentes de estudantes que ingressam na educação secundária provêm, em sua maioria, de setores econômica e socialmente vulneráveis; muitos tiveram uma educação primária de qualidade precária e pertencem a famílias

cujos pais não completaram seus estudos secundários; tudo isso faz com que a não conclusão desse segmento seja alta e que se concentre nos setores de menores recursos. O abandono aumenta em razão do forte choque entre a cultura escolar estabelecida e a cultura juvenil; pela incerteza que muitos jovens têm nesta idade com respeito a seu futuro profissional, o que determina que o custo de oportunidade daqueles que provêm de setores de pobreza seja maior; e, no caso das mulheres, pela maternidade precoce.

- (i) Nesse contexto, as políticas sobre educação secundária deveriam reenfocar o sentido desse segmento educacional, para o qual se requer a criação de novas estruturas que impeçam cair no anacronismo de formar – como ocorreu muitas vezes – para cenários sociais, econômicos e trabalhistas obsoletos. Nesse ponto de vista, os principais desafios que enfrenta a educação secundária na região são garantir a retenção dos estudantes no sistema e uma oferta educacional diversificada e de qualidade.
- (ii) Para responder aos diferentes interesses, expectativas e necessidades dos estudantes, a educação secundária requer estruturas curriculares abertas, flexíveis e com as conexões necessárias para que eles possam transitar de uma modalidade a outra. Essas modalidades devem ir mais além da tradicional diferenciação entre secundária científico-humanista e técnico-vocacional. Também no interior de cada uma destas modalidades haveria que indicar mecanismos de diversificação para a secundária, evitando a multiplicidade de disciplinas e o excessivo parcelamento do conhecimento. O desafio é como, sobre a base de mínimos desejáveis, desenhar currículos diversificados sem perder a abrangência e integração das disciplinas. Os currículos deveriam identificar novos setores de aprendizagem e integrar ramos de competências, sobretudo na área vocacional, a fim de evitar a atomização de especialidades.
- (iii) Considerar as modalidades não-convencionais de oferta de serviços de educação secundária para facilitar o acesso a populações rurais dispersas e, em geral àquelas pessoas que, por razões de discriminação histórica, não puderam ingressar nem completar esse nível de educação. Serviços como os de educação telessecundária e, mais recentemente, os cursos secundários abertos para jovens e adultos com modalidades de aprendizagem online, deveriam ser avaliados e apoiados a fim de que sua oferta alcance os melhores padrões de qualidade, porque constituem alternativas valiosas para a universalização desse nível.

### 2.3. Revalorização da educação de jovens e adultos

Tradicionalmente, a educação de adultos desenvolveu-se na região como sistema paralelo e marginal ao da educação regular. Mas uma visão de educação para toda a vida requer que as políticas de educação de jovens e adultos desenvolvam novas estratégias e reformulem seu sentido.

A esse respeito, o Marco de Ação Regional da Educação de Pessoas Jovens e Adultas (EPJA) para a América Latina e o Caribe (2000-2010) propõe incluir

nessa linha de trabalho os seguintes contextos de ação: alfabetização, educação e trabalho, educação e cidadania, educação de indígenas e camponeses, educação e jovens, educação e gênero, educação e desenvolvimento local sustentável. Nos capítulos precedentes fez-se referência a alguns deles; nesta seção serão apresentadas considerações de caráter mais geral e, por sua relevância, destacar-se-á a necessidade de fortalecer a alfabetização de jovens e adultos.

- i) Há décadas, a região tem desenvolvido valiosas experiências não-formais ou de educação popular na formação de adultos, particularmente aquelas promovidas por organizações da sociedade civil que se levantaram como alternativas de protestos durante os regimes autoritários. Em seguida, com o advento das democracias, algumas foram suplantadas por programas governamentais e outras perderam continuidade e vigência. Para recobrar essas experiências é necessário exercer um esforço de sistematização, avaliação e, em alguns casos, de reformulação, com a finalidade de fazê-las convergir na direção das atuais respostas que demandam as novas necessidades educacionais da população adulta. Elaborar essa síntese e projetar novas experiências demanda diálogo político e estabelecimento de articulações entre as diferentes modalidades existentes, na base do reconhecimento e certificação de competências que garantem elevados padrões de qualidade.
- ii) Resulta de vital importância incrementar e melhorar a oferta educacional para completar os estudos de educação primária e secundária, o que exige a adequação de currículos, flexibilização de programas, oferta de estímulos para compensar os custos de oportunidade, ligando-os com exigências e alternativas de emprego, e tornar efetiva a gratuidade desses estudos por parte do Estado.
- iii) É necessário desenhar vinculações entre as diferentes modalidades de educação de adultos. Em função disso, urge estabelecer sistemas de certificação de competências para que as pessoas possam credenciar-se, ante instituições educacionais ou fontes de trabalho, suas capacidades apreendidas no desempenho de diferentes ofícios. Além de reconhecer com justiça os conhecimentos que os adultos adquiriram durante sua experiência de trabalho, ajudaria a classificar, integrar e articular certas áreas de competências profissionais que hoje se encontram atomizadas e, com isso, facilitar a formação pessoal de que os adultos necessitam para integrar-se de modo mais adequado no mundo do trabalho.
- iv) A Quinta Conferência Mundial da Educação de Adultos (Confintea V), a Década das Nações Unidas para a Alfabetização e a Iniciativa de Alfabetização para a Promoção da Autonomia (Life) da UNESCO concitaram a que se dobrem os esforços em alfabetização para poder cumprir com os Objetivos do Milênio. O esforço principal deveria estar inserido na ação preventiva para melhorar significativamente a inclusão e a qualidade da educação formal e, assim, não gerar atrasos nem deserções. Entretanto, os esforços preventivos e lenientes despendidos até agora resultaram insuficientes para reduzir significativamente a magnitude do problema na região.
- v) Exige-se um compromisso renovado dos países para incrementar os

recursos que permitem garantir o cumprimento desse serviço àqueles que mais dele necessitam, porquanto foram eles os mais descuidados pelos canais regulares de formação; fornecer condições e materiais para melhorar as competências adquiridas de modo a capacitá-los a alcançarem níveis superiores de formação; e estabelecer articulações com o resto do sistema educacional para dar continuidade, ampliar e aprofundar a formação e gerar, assim, as condições favoráveis para que todos exerçam o direito à educação, não importando sua idade nem condição prévia.

### **3. Avançar a partir de enfoques homogêneos e padronizados rumo a políticas educacionais integrais que consideram a diversidade com coesão social**

A maioria dos sistemas educacionais tem tido uma visão da educação baseada na homogeneidade, expressa no currículo, na avaliação, nos materiais, nos modelos de gestão e no repasse de recursos, entre outros aspectos. A lógica que se costuma seguir é a de planejar para um suposto aluno e contexto “médio”, definindo, em um segundo momento, programas ou estratégias focalizadas para aqueles grupos cujas diferenças não encontram respostas nas políticas padronizadas. Esses programas, em muitas ocasiões, são periféricos e não estão articulados entre si nem com as políticas de caráter geral, o que aumenta a discriminação dos alunos que formam parte deles.

As políticas de equidade estão condicionadas pela concepção que se tenha das diferenças. Se estas se consideram como algo que se desvia da “norma ou do freqüente”, os programas ou estratégias estão orientados a compensar o que “falta” a certos grupos ou indivíduos (pobres, indígenas), dispensando-lhes ajudas “extras” para chegar a um ponto equiparável com respeito àqueles que não têm esse “déficit”. Essa perspectiva deu lugar a estratégias focalizadas ou programas compensatórios, e inclusive a serviços segregados, que não garantem a equidade, dada a magnitude das desigualdades na região e a grande diversidade que a caracteriza.

Uma concepção diferente é considerar que as diferenças são inerentes à natureza humana, ou seja, que estão dentro do “normal”, portanto, devem ser consideradas, desde o início, no desenho de políticas gerais. Esse modus operandi não só reduzirá a necessidade de desenvolver programas focalizados, mas também permitirá que as estratégias para atender a necessidades muito específicas estejam articuladas num quadro geral de atenção à diversidade.

Nessa transição, deve-se ter cuidado em não exacerbar as diferenças culturais ou de outro tipo, porque pode conduzir à intolerância, à exclusão, à violência ou a justificar as desigualdades como consequência das disparidades; situações que intensificariam a atual fragmentação social e cultural que caracteriza as sociedades e escolas da região.

A pergunta é: como conseguir uma educação comum que respeite o princípio de equidade e que valorize as diferenças, sem cair em opções excludentes ou de desigual qualidade? Os sistemas educacionais têm que dar uma resposta equilibrada a esse duplo desafio, garantindo certos fins e aprendizagens comuns que assegurem igualdade de oportunidades para



todos, mas dando ao mesmo tempo uma resposta diferenciada para equiparar os resultados. As avaliações nacionais que se executam nos países são úteis para se identificar em que medida a população escolar está alcançando os aprendizagens comuns previstas no currículo escolar, identificando as possíveis lacunas ou atrasos que é preciso atender de forma prioritária para assegurar a igualdade de oportunidades. Essas avaliações, entretanto, não dão conta da diversidade, como se verá nas recomendações referentes à avaliação.

A atenção à diversidade e à equidade requer medidas de caráter geral para todos: a diversidade da oferta de ensino, com diferentes modalidades e trajetórias de aprendizagem equivalentes na qualidade; adaptações curriculares; diversidade de textos que sejam pertinentes às diferentes culturas e não contenham estereótipos de qualquer índole; formação intercultural para todos; certificação de estudos; docentes preparados para trabalhar em diferentes contextos e com diferentes grupos; incentivos para docentes de bom desempenho em ambientes difíceis; e redistribuição do investimento em educação.

Apesar de se levar em consideração a diversidade nas políticas gerais, é necessário levar em conta alguns elementos específicos para assegurar a determinados grupos o direito a uma educação de qualidade em igualdade de condições.

- i) Diversidade cultural e diversidade lingüística. Embora tenha havido, nos últimos anos, um progressivo reconhecimento dessas diferenças, é preciso envidar maiores esforços para garantir educação bilíngüe e conhecimento em profundidade da cultura própria para as populações indígenas nos diferentes níveis educacionais, além de se promover educação intercultural para todos. Deve-se garantir o aprendizado na língua materna para que os alunos possam desenvolver as aptidões de uma cidadania local e global, assim como construir sua identidade. O que se mencionou exige a formação de mestres que dominem a língua materna dos estudantes e entendam a cosmovisão local, que se desenvolvam materiais didáticos adequados do ponto de vista cultural e se amplie seu acesso às TICs.
- ii) Zona de residência. As áreas periféricas das cidades abrigam cada vez mais as populações em situação de grande vulnerabilidade social e com serviços muito precários. Isso obriga o Estado a proporcionar maiores recursos financeiros e materiais capazes de modificar essa situação, articulando diferentes serviços que possam colaborar com as escolas na atenção integral das necessidades dos estudantes e suas famílias. O desenvolvimento de projetos institucionais que confirmem capacidade às comunidades e à mobilização de recursos humanos – professores e outros – são fatores essenciais. O desenvolvimento de projetos específicos por parte das ONGs pode ser uma estratégia muito positiva, com a condição de que a ação esteja a serviço dos projetos das escolas e não o inverso.

Nas zonas rurais, onde costumam concentrar-se as populações nativas e as de maiores índices de pobreza, existe um bom número de escolas multisseriadas com notável heterogeneidade e numa situação de grande isolamento. A zona rural é, em muitos países, o começo natural da carreira dos professores, por isso esse isolamento acaba

trazendo-lhes dificuldades para adquirir maior experiência por não terem oportunidades de compartilhar com outros colegas nem de atualizar-se como os que vivem nas zonas urbanas (WEINSCHELBAUM, S e outros, 1999).

Assegurar uma educação de qualidade requer o desenvolvimento de políticas de formação inicial e em serviço, que preparem os docentes para trabalhar nesses contextos, assim como um regime de trabalho, para que aqueles com maior experiência atuem no âmbito rural, desenvolvendo sistemas de apoio à tarefa docente por meio de um assessoramento pedagógico, acesso à internet, encontros e estágios.

As propostas curriculares nesses contextos devem resgatar os saberes locais, desenvolvendo ao mesmo tempo as competências para a cidadania universal, potenciando as condições produtivas da localidade. Na zona rural, a escola constitui um núcleo vital da comunidade, por isso deve-se promover sua abertura para outras atividades que contribuam para elevar o nível educacional da população e o desenvolvimento da cultura local. É preciso, finalmente, produzir materiais didáticos a partir da realidade dos alunos das escolas rurais, não só em função de sua realidade mas também pelo que significa trabalhar com alunos de diferentes idades e níveis de aprendizagem.

- iii) Gênero. As políticas educacionais devem incluir um enfoque de gênero em todas etapas educacionais: desenho de objetivos, currículo, estratégias e materiais pedagógicos. Os países têm que desenvolver mecanismos de acompanhamento para avaliar continuamente a introdução do enfoque de gênero na educação, definindo indicadores que permitem identificar os avanços e dificuldades e rever as estratégias adotadas. Segundo os contextos, os mecanismos de acompanhamento podem tomar diversas formas institucionais em nível ministerial, ou intersetoriais.
- iv) Diferenças individuais. Cada pessoa é dotada de diferentes capacidades, motivações, interesses e ritmos de aprendizagem, que fazem com que esse processo seja único e irrepetível. A atenção a tais diferenças, que se verificam no âmbito de qualquer grupo, supõe personalizar experiências comuns de aprendizagem, adaptando o currículo e a educação às necessidades de cada um, utilizando uma variedade de estratégias de ensino e de avaliação e usando materiais diversos. A preparação dos docentes para trabalhar com grupos diversos constitui um imperativo para romper com o ensinamento transmissor, que é uma das causas que gera dificuldades de aprendizagem e de participação.
- v) Necessidades educativas especiais. Por ser o setor mais excluído, urge que se consiga o pleno acesso dessas pessoas à educação e se fortaleçam os processos de integração à escola comum, criando as condições para que esta seja capaz de atender às necessidades de desenvolvimento e aprendizagem, proporcionando recursos e profissionais de apoio que colaborem com os docentes em seu atendimento. A progressiva transformação das instituições de

educação especial em centros de recursos para as escolas comuns pode contribuir para se lograr tal objetivo. É essencial, outrossim, contar com informação relevante que permita a tomada de decisões de políticas em relação a esse grupo tanto no que se refere ao acesso e à continuidade de estudos como a suas conquistas de aprendizagem, já que não costumam ser incluídos em processos de avaliação padronizada, nem nos estudos sobre a qualidade da educação.

#### 4. Enfatizar as políticas destinadas a garantir a inclusão

O problema mais grave que enfrenta a região não é tanto o acesso, senão a permanência no sistema de ensino. No capítulo anterior, assinalava-se que a perda de recursos financeiros motivada pela repetência poderia ser estimada ao redor de 11,1 milhões de dólares (UNESCO, 2007a) do total do recursos destinados à educação pública na região. Essa perda de recursos é inaceitável, considerando que não existe evidência consistente que permita sustentar que a repetição melhora a aprendizagem; e, pelo contrário, a evidência mostra que contribui para a deserção.

Existem experiências nas quais não se verifica repetência, porque as crianças vão progredindo segundo seu próprio ritmo e nível de aprendizagem. Do mesmo modo, em alguns países já se eliminou a reprovação, ao menos nas primeiras séries. Ainda assim, não é uma solução, pois muitas vezes os alunos vão passando de série sem adquirir as aptidões mais básicas que lhes permitam continuar aprendendo.

A repetência e deserção costumam ser a conseqüência de não se atender devidamente às necessidades individuais de aprendizagem, que acabam convertendo-se em dificuldades, mercê ao ensino inadequado. A falta de pertinência das experiências para os alunos que provêm de culturas diferentes da escolar, ou que têm necessidades especiais, exclui muitos das oportunidades.

Transformar a situação requer a adoção de um conjunto de ações que transcendem o setor educacional, pois os alunos chegam em situação muito desigual à escola. À educação e às escolas cabem reduzir ou eliminar as condições do sistema escolar que impedem a igualdade no acesso aos conhecimentos. Mas, ao mesmo tempo, é preciso desenvolver políticas econômicas e sociais que contemplem as causas geradoras da desigualdade de origem dos alunos, como as estratégias orientadas para melhorar as condições de vida dos estudantes: programas de saúde, alimentação escolar, geração de atividades produtivas e microcréditos.

No âmbito educacional, as ações a serem desenvolvidas são as seguintes:

- i) Dar prioridade no acesso aos programas de educação e cuidados da primeira infância às crianças em situação de vulnerabilidade para compensar o mais cedo possível sua situação de desigualdade. As diferentes políticas de equidade que se desenvolvem na região não estão tendo o impacto desejado em conseguir melhores resultados de aprendizagem para os alunos, porquanto estes chegam em condições muito desiguais à escola.

Juntamente com a política de liberar recursos adicionais para as escolas e programas para quem mais necessitam deles, resulta imprescindível considerar outros âmbitos da ação pública destinados a prevenir as exclusões. Nesse sentido, as políticas mencionadas para as populações rurais e nativas, além de ter um fim em si mesmas, no que se refere ao exercício de direitos, também cumprem um papel preventivo das exclusões.

- ii) Escolas com salas diversificadas, nas quais os docentes tenham a capacidade de administrar as situações de aprendizagem adaptadas às necessidades específicas de pequenos grupos e alunos individualmente, respeitando seus ritmos de aprendizagem. Também é necessário contar com equipes de profissionais atuando em uníssono com um mesmo grupo e maior divisão técnica do trabalho nas salas de aula com professores, assistentes, professores de apoio ou alunos de pedagogia em estágio. Os problemas a serem resolvidos para gerar modelos deste tipo são vários: a capacidade técnica dos docentes para trabalhar as dependências diversificadas; salas muito numerosas que dificultam a tarefa individual e em grupos; e escassez de materiais que impedem sua utilização por diversos grupos simultaneamente.
- iii) Sistemas de apoio para a identificação e atenção das dificuldades de aprendizagem. Outra medida de caráter preventivo é o desenvolvimento de sistemas de apoio que possam colaborar com as escolas e programas na identificação e atendimento prévio das dificuldades de aprendizagem dos alunos, que costumam ser conseqüência de um ensinamento pobre. A maioria dos países conta, em maior ou menor medida, com profissionais que podem desenvolver esta função: equipes interdisciplinares, psicólogos, docentes de educação especial, terapeutas de linguagem, assistentes sociais ou orientadores. Alguns estão incorporados de maneira permanente na escola, outros atendem várias escolas de maneira itinerante, e outros ainda atuam dentro de uma perspectiva setorial.

Um sistema de apoio efetivo é aquele que combina a existência de centros de recursos setoriais com apoios fixos naquelas escolas cuja população escolar tem maiores necessidades, envolvendo também a participação de outros setores como saúde e bem-estar social. À medida que se vai transformando a pirâmide populacional, um determinado número de docentes pode-se converter em agentes de apoio e ser destinados àquelas escolas que mais os requeiram. Em outros casos, será necessária a participação de profissionais especializados que possam colaborar com docentes e famílias para que sejam cada vez mais capazes de dar resposta às necessidades de seus alunos e filhos.

- iv) Um laptop por aluno como recurso educativo para o aprendiz e a equidade. Uma nova janela de oportunidade está se abrindo em matéria de uso das tecnologias de informação para a educação pública nos países da região. Esta tem a ver com o surgimento dos computadores de baixo custo, conhecidos como OLPC (sigla em inglês: One Laptop per Child), juntamente com a disseminação

comercial dos sistemas de comunicação por microondas e a cabo para telefones celulares, TV e internet<sup>2</sup>. As políticas públicas em educação deveriam ter como horizonte de médio prazo conseguir um computador por aluno a fim de melhorar a qualidade das aprendizagens, priorizando as escolas localizadas nas zonas urbanas e rurais de menor desenvolvimento, objetivando contribuir para eliminar a lacuna digital. Para isso, devem-se realizar os investimentos necessários tanto para a aquisição dos equipamentos como para a instalação de sistemas de comunicação apropriados nas referidas zonas.

## 5. Distribuição eqüitativa de recursos para uma escola pública gratuita e de qualidade para todos

Os esquemas atuais de financiamento e de gestão dos recursos públicos destinados à educação mostram sérias limitações que é preciso enfrentar para assegurar o direito de todos a uma educação de qualidade. Implica ações nos seguintes campos:

- i) Em primeiro lugar, assegurar os recursos necessários para a mencionada garantia do direito. Isso supõe desenvolver pesquisas que permitam determinar custos unitários correspondentes à diversidade de situações para efeito de contar com estimativas adequadas das necessidades e poder superar esquemas de alocação baseados quase que exclusivamente nos comportamentos passados. De igual forma, faz-se necessário mobilizar as diferentes fontes de recursos disponíveis, prevenindo os potenciais efeitos perversos que isso possa ter sobre a eqüidade e aumentar a prioridade atribuída à educação nos orçamentos públicos.

Deve-se ter presente que o gasto público representa o grosso do financiamento, o que torna inescusável abordá-lo como o elemento crítico. Implica considerar que as políticas em favor da educação não podem repousar em projetos ou programas específicos de curta duração e de peso relativo marginal no orçamento do setor – e que têm tendido a desenvolver-se a partir de estruturas organizacionais paralelas às regulares com impactos negativos sobre o necessário fortalecimento institucional – mas sim é necessário mobilizar o conjunto do financiamento público para que o Estado cumpra com seu papel de defensor do direito. Isso tem conseqüências sobre os atuais regimes de distribuição territorial, assim como sobre a regulação trabalhista vigente, que é necessário encarar a partir da convicção de que uma redistribuição eqüitativa dos recursos públicos em função das necessidades e dos contextos é imprescindível para responder à diversidade e garantir que proporcionem uma educação de qualidade a todos. A redistribuição com eqüidade não é um tema que vem por acréscimo às políticas de financiamento, mas que deve estar no centro da definição destas.

<sup>2</sup> O incremento de ofertas de empresas de telecomunicação reduziu custos e disseminou os sinais em zonas rurais afastadas. O passo seguinte, indispensável para se tirar proveito educacional dos investimentos realizados em telecomunicações, é instalar (“iluminar”) sistemas de redes locais sem fio (conhecidas como Wi-Fi) para se conectar os computadores portáteis. .

- ii) Em relação com o acima mencionado, a condição de gratuidade da escola pública precisa ser seriamente considerada. O conceito que equipara gratuidade só com a ausência de taxas, resulta claramente insuficiente e tem efeitos funestos sobre a equidade. É necessário identificar e analisar as diversas necessidades das pessoas e quais são os custos diferenciados de uma educação de qualidade. É um elemento-chave a ser considerado para que os custos diretos, indiretos e de oportunidade sejam adequadamente ponderados na hora de se definir o que significa gratuidade plena em cada caso. Além disso, é um campo no qual a regulação e supervisão estatal faz-se imperativa para prevenir situações arbitrárias.

Para garantir os níveis de dotação necessários é preciso melhorar também a eficiência da despesa. A situação atual tem impactos negativos de importância sobre o volume de recursos disponíveis, sobre as trajetórias educacionais e, por último, sobre a legitimidade de demandar maiores recursos. As melhorias substantivas na eficiência são um imperativo que não pode continuar sendo postergado.

- iii) Um terceiro campo de atividades consiste em criar, via UNESCO, um grande pacto nacional em prol da educação, que permita incrementar os recursos designados para o setor, tanto por meio de repasse quanto pelo incremento dos recursos públicos – pela via de um pacto fiscal (Cepal, 1998) – assim como impulsionar as transformações necessárias nos aspectos legislativos e normativos que introduzem rigidez e ineficiência e que, por isso mesmo, solapam a prestação de serviço educativo.

O sobredito implica definir com precisão a maneira como as políticas de financiamento devem ser conduzidas ante as transformações da gestão mencionadas no item anterior. Quais são os papéis específicos que cada âmbito da gestão estatal representa na destinação e posterior execução dos recursos públicos?

Particular atenção deve ser prestada ao ajuste na distribuição do investimento público entre os diferentes níveis de ensino. A oportunidade que oferece a situação demográfica juntamente com os progressos alcançados na educação primária deve ser intensamente aproveitada. Ao mesmo tempo, maior desenvolvimento de esquemas de crédito para ingresso no ensino superior pode permitir incremento dos recursos públicos necessários nos níveis anteriores, em especial naqueles obrigatórios e na educação pré-escolar, dada sua imensa importância para a equidade

## **6. Melhorar o equilíbrio na distribuição de tarefas e responsabilidades entre os diferentes níveis de gestão, fortalecendo o protagonismo dos atores locais**

Os sistemas educacionais foram construídos e operam majoritariamente com base em esquemas de gestão centralizados, nos quais as instâncias centrais (nacionais e/ou estaduais ou provinciais) decidem sobre os aspectos substantivos da operação do sistema, enquanto as instâncias intermediárias e locais (incluindo

as próprias instituições e agentes educacionais) desempenham papéis passivos centrados na implementação das decisões tomadas nos níveis superiores do sistema.

Esses esquemas não puderam garantir que os diversos atores aceitassem decisões alheias da maneira esperada. Não é um problema operacional, mas que revela a própria natureza complexa dos assuntos humanos, especialmente quando se trata de escalas como as implicadas nos sistemas educacionais – grande número de instituições com grande contingente de profissionais envolvidos em cada espaço local, onde são tratados os processos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes.

Cada escola é um mundo de diversidade, e os sistemas de ensino se compõem de uma multiplicidade diversificada de mundos, o que torna impossível que os gestores possam conduzi-los de maneira única até em seus mínimos detalhes, por confiarem em esquemas de engenharia social irrealizáveis. O custo dessas políticas são, justamente, os problemas de implementação, já que os agentes locais comprovam seu desajuste com as realidades específicas.

A solução para esse tipo de problema passa por liberar e estimular as capacidades implicadas e não por limitá-las burocraticamente. O Estado regula o espaço no qual os indivíduos, em pleno exercício de sua liberdade e responsabilidade, desenvolvem suas ações. Ante um sistema da complexidade do sistema exige-se a liberação das forças vitais existentes e a confiança nas pessoas de tal modo que, além de tudo, contribua para formar cidadãos.

É preciso passar de uma ênfase em políticas educacionais nacionais ou subnacionais que devem ser implementadas em nível local a uma que também habilite os atores locais para que tomem as decisões que afetam as instituições, a partir de seu próprio conhecimento e ancoragem na realidade das pessoas às quais a escola serve. Ou seja, combinar estratégias de cima-para-baixo e de baixo-para-cima.

Nos últimos anos, verificaram-se esforços destinados a dotar as escolas de maior autonomia; entretanto, surgiram dificuldades que reforçam a necessidade de pensar num maior equilíbrio na designação de responsabilidades e recursos entre os diferentes níveis da gestão educacional.

Entre as dificuldades centrais podem-se mencionar:

- Autonomia sem os recursos materiais e técnicos necessários para a gestão. Isso deriva no abandono à própria sorte das instituições, as quais finalmente dependem dos recursos que possam mobilizar no plano local, de tal forma que tendem a reproduzir-se as desigualdades sociais preexistentes.
- Autonomia sem delegação real de privilégios substantivos, o que conduz a maiores frustrações por não afetar aspectos medulares ou encontrar empecilhos para iniciativas próprias, e/ou centrar o foco da gestão local em aspectos marginais carentes de maior relevância e impacto. Igualmente, a autonomia para a geração de recursos próprios introduz problemas vinculados à equidade, já que, em última análise, a capacidade de geração de recursos é proporcional à riqueza da comunidade em que opera, de maneira que aqueles que de maiores recursos necessitam são os que têm menores possibilidades de obtê-los.

- Autonomia sem suficientes mecanismos de regulação e transparência democrática nos processos de gestão local. Isso leva à prática, em algumas ocasiões, de exercícios arbitrários ou irregulares das faculdades delegadas. O manejo de recursos financeiros e contratações precisa estar acompanhado de capacidades reais de controle da gestão de ditos recursos que, definitivamente, são públicos. Esses casos não invalidam a necessária habilitação da gestão local – confiando em que as melhores decisões são as tomadas pelos diretamente envolvidos – porém, mostram que é necessário estabelecer adequado equilíbrio de funções e responsabilidades entre as diferentes instâncias da gestão da educação, combinando elementos de gestão “partindo de baixo” com aqueles que necessariamente devem ser estabelecidos “partindo de cima”.

Uma adequada habilitação no nível local há de fazer-se acompanhar da conservação em nível central (nacional ou subnacional) de tarefas somente realizáveis de modo efetivo em dito âmbito, como:

- i) O estabelecimento de objetivos educacionais nacionais que elaborem as pautas para que se proporcione educação de qualidade para todos, independentemente de quem administra o serviço do ensino.
- ii) A regulação (para bloquear os espaços à arbitrariedade).
- iii) A designação de recursos de modo proporcional às necessidades (para prevenir a reprodução das desigualdades).
- iv) A dotação do respaldo técnico e administrativo que garanta que, juntamente com as atribuições, existam as capacidades e os recursos para exercê-las.
- v) A supervisão e o monitoramento que permitam identificar se o conjunto do país avança rumo à garantia do direito à educação e se existem espaços de atrasos nos quais é preciso ação mais decidida que, inclusive, poderia requerer esforço adicional de acompanhamento das instâncias centrais.
- vi) A articulação dos diferentes programas ou ações que procuram intervir nos espaços locais para garantir a não-duplicidade de esforços e a sua convergência.

## 7. Políticas integrais para o fortalecimento da profissão de docente

Não há possibilidade de exercício pleno do direito à educação sem mudanças substantivas nas políticas docentes que apontam para a modificação do papel e da carreira profissional, objetivando centrá-la em um ensino efetivo capaz de gerar as condições adequadas para que os estudantes exerçam seu direito de aprender. Essas modificações serão viáveis na medida em que se transforma também a cultura das escolas e os currículos escolares.

Por múltiplas razões, a carreira magisterial enfrenta perda de prestígio que torna pouco atrativo o ingresso nela por parte de jovens talentosos e com vocação de serviço público. Direccionam-se críticas a muitas representações de



classe por seu excessivo corporativismo devido a que, amiúde, centralizam suas demandas na melhoria de condições salariais, tendem a rechaçar as avaliações sobre desempenho profissional e não parecem seriamente comprometidas com a aprimoramento da aprendizagem, ao tempo em que não se responsabilizam pelos baixos rendimentos escolares. O mal-estar dos docentes transformou-se também em um mal-estar para com os discentes.

Grande parte dessa situação se deve ao fato de que as políticas para o magistério não foram suficientemente efetivas, integradas, articuladas e não tiveram uma visão que aponte para a formação de professores com um forte conteúdo ético e profissional, de modo a assumirem os resultados de aprendizagem de seus alunos e prestar contas à comunidade e ao país de seu trabalho profissional.

As políticas sobre docentes, como se comentou, devem ser de Estado, integrais, sistêmicas e interdisciplinares. Apresentam-se aqui alguns aspectos mais concretos das políticas gerais, já que o tema docente é abordado em outras recomendações, especialmente nas referentes à transformação das escolas.

- i) Criar e fortalecer sistemas articulados de formação inicial, inserção na profissão e desenvolvimento profissional docente. É necessário articular enfoques, processos, estratégias e responsabilidades das instituições que se ocupam da formação inicial e formação em serviço dos docentes, tanto do setor público como do privado, para garantir os seguintes aspectos:
  - Que todos os egressos das instituições de formação inicial adquiram sólida base de conhecimento e ética profissional comprometida com o direito a uma educação de qualidade. Deve-se prestar atenção especial ao desenvolvimento de aptidões para atender a diversidade nas salas de aulas, trabalhar em equipe, para a pesquisa e a reflexão sobre a prática. As próprias instituições de formação devem ser espaços participativos, interculturais e abertos à diversidade, preparando docentes que sejam capazes de ensinar em diferentes contextos e realidades.
  - Atender às demandas do sistema para poder contar com docentes nas especializações nas quais há escassez: ciências, ensino técnico, educação de jovens e adultos e idiomas estrangeiros, entre outras.
  - A formação em serviço deve estar articulada com a formação inicial e os programas de inserção dos jovens mestres na profissão. Os enfoques, níveis, áreas de desenvolvimento e metodologia devem ser coerentes com as orientações nacionais, as demandas das reformas e as necessidades dos docentes e as escolas.
  - Estabelecer processos e mecanismos para garantir a qualidade da formação e o desenvolvimento profissional dos docentes. Os governos devem assegurar sistemas, processos e mecanismos transparentes de avaliação e credenciamento de instituições e programas, assim como de certificação das competências de seus egressos. Esses processos devem estar a cargo de organismos idôneos, com credibilidade ante a sociedade, cujos relatórios sejam utilizados para a melhoria permanente da qualidade da docência.

- Desenhar e executar programas de tutoria para apoiar os professores principiantes a enfrentar o trabalho nas escolas, melhorar seu desempenho e fortalecer os centros educacionais como espaços para o desenvolvimento profissional. O êxito desses programas depende da possibilidade de contar com uma equipe de mentores ou tutores preparados para essas tarefas, e da participação de instituições acadêmicas de alto nível.
- ii) Fortalecer o papel da escola como centro para a formação, para o desenvolvimento profissional e a avaliação docente. A escola é uma unidade natural para a formação inicial e a superação profissional dos docentes. É necessário estabelecer orientações e mecanismos para que as instituições de formação inicial fortaleçam parcerias com as equipes docentes e diretivas dos centros educacionais, e os incorporem na formação dos novos mestres. Estratégias dessa natureza dinamizam o trabalho da escola, promovem a investigação e reflexão sobre as práticas de ensino e convertem esses centros escolares em geradores de conhecimento pedagógico. De igual modo, é uma oportunidade para as instituições formadoras de contar com escolas de natureza diversa (rurais, unidocentes, pluridocentes etc), que facilitam o desenvolvimento de competências nos futuros profissionais para seu desenvolvimento em contextos diversos e em zonas vulneráveis.
- iii) Fortalecer sistemas de carreira docente inter-relacionados com a avaliação e desenvolvimento profissional e as remunerações. Atrair os melhores profissionais e retê-los na docência é um requisito fundamental para assegurar educação de qualidade. Um sistema articulado de carreira, avaliação e remunerações permitirá oferecer as condições de trabalho que os professores requerem para um bom desempenho. nfase especial merece a criação de mecanismos de apoio e estímulo para que os melhores profissionais sejam exitosos nos contextos e escolas com maiores necessidades. A avaliação deve estender-se ao conjunto do sistema educacional, associada com a prática democrática de prestar contas à sociedade sobre um bem público e, como um dos mecanismos para cuidar que os gestores governamentais, supervisores, diretores e docentes cumpram suas responsabilidades com a aprendizagem dos alunos.
- iv) Estabelecer e fortalecer políticas de remunerações e incentivos associados ao desenvolvimento profissional e à carreira. Os governos devem garantir um salário digno para os professores, no quadro de sistemas de remunerações transparentes e eqüitativos. É vital avançar em processos de consenso e sustentados para definir um sistema de remunerações e incentivos que seja efetivo, estimulando a superação profissional, promovendo que os melhores docentes trabalhem nas escolas com maiores necessidades, valorizando e reconhecendo os avanços das escolas e docentes destacados e contribuindo para que a docência se converta numa carreira atraente.
- v) Desenvolver programas intersetoriais e setoriais que contribuem para criar condições adequadas de trabalho e para o bem-estar pessoal dos docentes. A satisfação pessoal e profissional é um fator que

estimula o bom desempenho. É preciso potencializar ações como o acesso a serviços especializados de saúde, sistemas de crédito preferencial, atividades culturais, ou provisão de moradia no caso de zonas rurais ou de especial dificuldade, entre outras. Essas ações deverão ser promovidas em parceria com os setores públicos e privados envolvidos no âmbito de ações integrais e concertadas para o fortalecimento da profissão docente e a melhoria de sua qualidade de vida.

- vi) Criar e fortalecer capacidades político-técnicas nos países para a formulação de políticas integrais e intersetoriais para a profissão de docente. É necessária uma mudança profunda na natureza das políticas para a profissão docente, assim como em seu processo de desenho e desenvolvimento. Esse desafio requer que se criem capacidades político-técnicas nos países, formando líderes que contribuam para colocar o tema docente nas agendas de política dos diferentes setores, promovendo o diálogo e o ajuste de ações. É necessário consolidar parcerias e redes nacionais e internacionais para aproveitar as conquistas e experiências existentes e estabelecer quais são os melhores caminhos a seguir em cada país.

## 8. Desenho e desenvolvimento de currículos relevantes e pertinentes para todo o alunado

As reformas empreendidas na região durante as duas últimas décadas contemplaram como um dos elementos fundamentais o desenho de novas propostas curriculares que incorporaram novos enfoques e conteúdos de aprendizagem. Entretanto as avaliações nacionais e internacionais mostraram que estas não se traduziram em melhoria sensível nos níveis de aprendizagens nem na equidade dos resultados. Esse fato confirma que a solução não depende somente do desenho de novos currículos, mas de criar as condições que permitam sua concretização nas salas de aulas e a transformação das práticas educativas para que se gerem mais e melhores aprendizagens.

A lógica que costuma ser seguida pelos países, especialmente quando ocorrem mudanças na administração, é a de elaborar novos currículos quando os anteriores ainda não foram apropriados pelos docentes ou não chegaram a ser implementados em sua totalidade. Esses desenhos costumam acrescentar novos conteúdos de aprendizagem, sem que, na mesma medida, se eliminem outros, resultando isso em um obstáculo para a qualidade da educação e para seguir avançando rumo a uma educação inclusiva.

Rever essa lógica supõe prestar maior atenção aos processos de desenvolvimento curricular nos diferentes níveis do sistema, e considerar os desenhos curriculares como elementos abertos e dinâmicos que devem ser atualizados de forma permanente, submetendo à avaliação o que se fez até o momento, em lugar de realizar mudanças radicais com cada nova administração. Para isso, devem-se contemplar mecanismos de longo prazo que permitam a revisão e atualização dos currículos promovendo a participação dos docentes e outros atores sociais com a finalidade de ajustar quais hão de ser os aprendizagens comuns para todos e quais os espaços para a diferenciação. Desenho e desenvolvimento curricular são, portanto, dois elementos estreitamente relacionados; por uma parte, qualquer proposta deve considerar

as condições para seu desenvolvimento, a qual terá realizações muito diferentes em cada realidade; e, por outra parte, o desenvolvimento curricular se deve converter em fonte de informação fundamental para redefinir os desenhos curriculares.

A seleção das aprendizagens essenciais que devem formar parte da educação escolar, especialmente da obrigatória, é uma tarefa urgente e prioritária dada a sobrecarga que caracteriza a maioria dos currículos da região. Não se pode ensinar na escola tudo o que se exige, nem tudo o que seria desejável que os alunos aprendessem. A decisão sobre quais são as aprendizagens básicas ou fundamentais deve ser tomada analisando de que maneira elas contribuem para alcançar os fins da educação, buscando um equilíbrio entre as demandas sociais – mundiais e locais – e as derivadas do desenvolvimento pessoal. É importante considerar aprendizagens que assegurem o desenvolvimento de todas as capacidades e das múltiplas inteligências, já que se costuma prestar maior atenção às do tipo cognitivo do que às do tipo emocional ou social, que são essenciais para o desenvolvimento integral e a inserção na sociedade.

A revisão e atualização dos currículos deve prestar especial atenção àquelas aptidões essenciais para o exercício da cidadania; a inserção na atual sociedade do conhecimento, estigmatizada pela rapidez dos avanços científicos e tecnológicos; o desenvolvimento do projeto de vida e a construção de uma ética pessoal e social baseada na compreensão e adesão aos direitos humanos; assim como no respeito e valorização de si mesmos e dos outros. As competências relacionadas com o aprender a ser e aprender a fazer não de ser objeto de especial atenção porque são as menos desenvolvidas nos currículos da região.

O currículo também deve ser pertinente para todas as pessoas e não somente para aquelas que provêm das classes e culturas dominantes, o que supõe considerar, tanto no desenho quanto no desenvolvimento curricular, os seguintes aspectos:

- i) Educação intercultural para todos e aprendizagem entre culturas: incorporação de aprendizagens que promovam o respeito e a valorização das diferenças, a compreensão de quem é o outro, a convivência e a resolução pacífica de conflitos, entre outros.
- ii) Desenhos abertos e flexíveis que possam ser enriquecidos e adaptados às necessidades e características das pessoas e os contextos nos quais se desenvolvem. Esse processo requer a existência de tempos não destinados ao trabalho em aula permitindo às equipes docentes refletir e tomar decisões adequadas à sua realidade, e o desenvolvimento de normas e orientações que os ajudem a realizar estes processos.
- iii) Elaboração de materiais pedagógicos que permitam a colocar em prática de novos enfoques sobre o aprendizado.
- iv) Processos de formação sustentados no tempo para que os docentes e outros profissionais desenvolvam as competências que envolvem os processos de desenho e desenvolvimento curricular.
- v) Sistemas de assessoramento para apoiar as equipes docentes nos processos de adaptação e enriquecimento curricular.

As políticas curriculares requerem um novo modelo de escola para causar impacto e adotar práticas renovadas que redundem no aprendizado dos

alunos. A transformação da cultura e práticas das escolas é um processo lento e geralmente não coincidente com os tempos políticos em que se enquadram as reformas, o que produz uma sensação permanente de frustração. Quiçá seja conveniente, como assinala Dussel (2006), proceder-se a análises mais delimitadas e de médio prazo para compreender quais são as transformações que abriram passagem, em que setores, com que condições, e de que forma tudo isso permite a construção de cenários diferentes e viáveis para a implementação das políticas educacionais na região.

## 9. Políticas que tenham como centro a transformação das escolas para que sejam mais inclusivas e consigam melhores aprendizagens

As ações destinadas a garantir o direito a uma educação de qualidade para todos, fortalecendo o papel do Estado, ampliando a participação, considerando a diversidade ou redistribuindo os recursos são condições necessárias, mas não suficientes para o exercício do direito à educação. A verdadeira garantia desse direito concretiza-se em cada centro ou programa de ensino, incluindo os centros acadêmicos e aqueles que formam os futuros docentes. Cada instituição requer transformar-se, mudar o foco, as interpretações e as práticas cotidianas.

Oferecer uma educação de qualidade que contenha as dimensões descritas no capítulo 2 exige, portanto, um novo modelo de escola e o desenvolvimento de políticas que facilitem sua colocação em prática. As experiências que tiveram maiores sucessos na região foram aquelas que adotaram como princípio a transformação da escola como globalidade, já que os recursos adicionais não servirão muito, se não se produzem mudanças em sua cultura, sua organização e suas práticas. Qualquer inovação tem que atingir a escola em seu conjunto para que seja significativa, tenha continuidade e proporcione mais e melhores aprendizagens ao alunado.

Existe evidência com relação ao valor agregado pela escola, no sentido de que esta pode alterar – em medidas mais ou menos significativas – as variáveis sociais vinculadas aos resultados de aprendizagem, a partir de suas próprias propostas e desempenho de seus membros. Segundo o estudo realizado pela UNESCO/Orealc (2002), as escolas que marcam a diferença se caracterizam por integrar em forma organizada e harmônica os planos, a visão, os recursos e a adequada interação entre os atores.

Quais seriam os principais sinais de identidade de uma nova escola para conseguir o que está expresso neste documento?

- i) Cultura inclusiva. Conseguir que as escolas sejam realmente espaços de integração, e não reproduzam a segmentação social, torna necessário desenvolver políticas orientadas para criar as condições para que todas as escolas, e não somente algumas, acolham todas as crianças de sua comunidade eliminando qualquer forma de seleção e discriminação. Dessa maneira, poder-se-á inverter a situação atual, na qual as escolas que são mais abertas à diversidade, concentram uma população com necessidades mais difíceis de atender. A esse respeito, é necessário revisar os atuais sistemas de incentivos às escolas com melhores resultados, porque competir por melhores

pontuações conduz, em muitos casos, à exclusão daqueles estudantes que “baixam” as médias. Além disso, esse mecanismo fortalece as escolas que vão melhor e não as que mais apoio necessitam para alcançar a aprendizagem de todos.

- ii) **Cultura de participação.** A participação é um direito fundamental que se tem que exercer no âmbito da escola. Assegurar esse direito implica que as escolas ofereçam múltiplas oportunidades para que todos participem o mais ativamente possível do currículo e das atividades escolares, assim como estabelecer canais de governo democrático, de forma que toda a comunidade educacional, incluídos os estudantes, esteja envolvida na tomada de decisões que a afeta, definindo ao mesmo tempo os deveres e responsabilidades de cada um.
- iii) **Comunidades de aprendizagem e de colaboração.** As escolas deveriam ser espaços de aprendizagem não somente para os alunos mas também para os docentes e famílias. Em uma comunidade de aprendizagem, todos compartilham uma visão e se comprometem com a mudança e com o projeto educacional da escola. Uma comunidade que aprende se preocupa em obter informação e analisá-la coletivamente para a tomada de decisões, assim como gerar conhecimentos por meio de processos de avaliação, reflexão e pesquisa. A construção de comunidades de aprendizagem requer a geração de um ambiente de confiança propício, no qual se fortaleça a auto-estima e se tenham altas expectativas concernentes ao aprendizado de todos.

O trabalho cooperativo entre os diferentes atores é fundamental para a conformação de comunidades de aprendizagem e de participação. A melhoria da prática educativa faz necessária uma metodologia na qual se abordem os problemas a partir de diferentes perspectivas que podem aportar os atores, estabelecendo-se uma relação de igualdade quanto ao nível de relação, mas complementar e diferenciada no que se refere aos aportes, experiência profissional e formação dos implicados.

- iv) **Flexibilidade organizacional e pedagógica.** Oferecer uma variedade de opções equivalentes em qualidade, para que a educação seja pertinente às necessidades das diferentes pessoas e contextos, implica necessariamente maior flexibilidade organizacional nas escolas e, portanto, maior autonomia nas decisões curriculares, as modalidades e os métodos de ensino, os horários, a contratação de pessoal, a aquisição de recursos materiais e os procedimentos de avaliação e de credenciamento.
- v) **Recursos humanos e materiais suficientes e eqüitativos para atender a diversidade de necessidades de aprendizagem do alunado.** As equipes docentes necessitam de apoio para enfrentar o desafio de oferecer uma educação de qualidade à diversidade do alunado presente em sala de aula. Os sistemas educacionais devem assegurar distribuição eqüitativa dos recursos materiais e humanos para que todos os alunos possam aprender, prestando especial atenção àqueles com maiores necessidades.

- vi) Equipes docentes comprometidas com a aprendizagem de seus alunos e com seu desenvolvimento profissional. Cada docente isoladamente não pode satisfazer a diversidade de necessidades de aprendizagem de todo o alunado. É fundamental o trabalho coletivo e comprometido de todos, docentes e dirigentes, com os processos de inovação e mudança que redundam num melhor aprendizado de seus alunos. As políticas educacionais devem facilitar espaços e tempos que permitam às equipes docentes repensar sua prática e intercambiar experiências. Seria também desejável fortalecer os processos de formação centrados na escola, já que essa estratégia mostrou ser muito valiosa para transformar a prática e articular os docentes em um projeto educativo compartilhado que assegure a coerência e continuidade do processo de aprendizagem dos alunos. Sem dúvida, essa modalidade implica maior tempo para chegar a todos os profissionais, mas, em termos gerais, é a mais efetiva para que se produzam mudanças significativas nas escolas.
- vii) Liderança compartilhada. A capacidade das equipes dirigentes para mobilizar os docentes, criar um bom clima, facilitar os processos organizacionais e curriculares, promover e sustentar mudanças educacionais são alguns dos elementos que podem marcar a diferença entre escolas. Entretanto a liderança não deve recair somente sobre o diretor, porque as escolas que conseguem bons resultados se caracterizam por modelos de tomada de decisões que envolvem uma quantidade maior de atores da comunidade escolar e por relações mais horizontais e de complementaridade entre dirigentes e docentes. As políticas devem garantir que os dirigentes desenvolvam as competências necessárias para dar sentido e coesão à ação pedagógica da equipe docente, facilitar os processos de gestão e mudança e alcançar um clima institucional harmônico.
- viii) Abertura das escolas à comunidade e ao trabalho em rede. As escolas devem abrir suas portas para a comunidade, oferecendo sua infraestrutura e serviços para realizar atividades recreativas, culturais e de convivência. Do mesmo modo, as escolas hão de participar nas atividades que se desenvolvam no entorno e na tomada de decisões que afetam a comunidade, formando redes entre escolas para intercambiar experiências e gerar conhecimentos sobre a prática educacional. A relação com a comunidade é essencial para aproveitar, ao máximo, todos os recursos da localidade que possam contribuir para alcançar o pleno desenvolvimento e aprendizagem de todos os alunos. No âmbito local, concretiza-se a articulação das políticas intersetoriais que podem contribuir para reduzir as desigualdades de origem dos alunos.
- ix) Escolas autônomas com as competências e os recursos necessários para exercer referida autonomia. A autonomia escolar não é um tema novo nas políticas educacionais da região. É possível constatar certo consenso acerca da necessidade ou conveniência de transferir às escolas competências para sua melhor gestão. Entretanto, ditas transferências nem sempre vão acompanhadas dos recursos e o desenvolvimento das capacidades necessárias para desenvolver de maneira efetiva as novas competências e responsabilidades que se

Ihes atribuem. É uma mudança fundamental, porque na atualidade essas decisões estão muito determinadas desde as administrações educacionais centrais.

## 10. Políticas articuladas de avaliação educativa orientadas para a melhoria progressiva da qualidade da educação e do funcionamento dos sistemas educacionais

Avançar rumo a uma educação de qualidade para todos exige o estabelecimento de políticas articuladas de avaliação que proporcionem informações que contribuam para a tomada de decisões mais informada. Nesse sentido, o enfoque da avaliação tem de ser coerente com o conceito de qualidade da educação assumido, ou seja, entendido como um direito fundamental de todas as pessoas que tem como qualidades essenciais o respeito aos direitos, a equidade, a relevância e a pertinência, juntamente com a eficácia e a eficiência como elementos operativos.

Nos últimos anos, deram-se importantes passos na região para o estabelecimento de sistemas de avaliação nacionais e subnacionais, basicamente focalizados no rendimento dos alunos, e se conta com uma interessante experiência nesse sentido. Isso reflete uma autêntica preocupação pela implementação de mecanismos sistemáticos de revisão, monitoramento e acompanhamento do funcionamento do sistema. Não obstante, resultam ainda insuficientes em termos de proporcionar insumos efetivos que orientam o desenvolvimento de políticas para o melhoramento da qualidade da educação, ocasionalmente devido ao escasso aproveitamento dos resultados das avaliações.

De igual forma, em muitos países da região, esforços estão sendo realizados para implementar a avaliação do desempenho docente, e existe crescente preocupação em avaliar as instituições educativas.

Entretanto, os desafios enfrentados são ainda imensos. No âmbito das políticas de avaliação cabe assinalar os seguintes:

- i) Desenvolver políticas de avaliação integradas que relacionem e articulem as ações de avaliação dos diferentes componentes (alunos, docentes e outros profissionais, instituições, programas e administrações educacionais) e do conjunto do sistema educativo, coerentes com o princípio de aprendizagem durante toda a vida. Tendo sempre em conta a necessidade de definir com clareza os diferentes propósitos e conteúdos da avaliação do ensino, promovendo desenvolvimentos metodológicos e conceituais diferenciados para cada uma delas.
- ii) Fortalecer e otimizar sistemas de avaliação dos alunos, atendendo a questões tais como:
  - Seguir trabalhando para ampliar a avaliação dos alunos não somente nas áreas instrumentais básicas, mas também em todos os âmbitos que se consideram relevantes para o pleno desenvolvimento de sua personalidade.



- Considerar as diferenças sociais, culturais e individuais do aluno nos processos de avaliação. Isto supõe elaborar instrumentos livres de distorções sociais, culturais e de gênero e disponíveis em diferentes línguas, assim como proporcionar ajuda a pessoas com deficiência para o desenvolvimento de suas avaliações.
  - Fomentar a utilização de estratégias diversificadas para a avaliação do alunado que aporquem uma visão integral do processo de aprendizagem.
  - Favorecer a articulação entre o desenvolvimento do currículo, as metas de aprendizagem esperadas e os sistemas de avaliação, de tal forma que o currículo constitua a base para a avaliação do rendimento dos alunos e que, por sua vez, a avaliação aporte informação útil para a melhoria do currículo.
  - Desenvolver estudos de fatores associados ao aprendizado que dêem conta, não somente da situação atual, mas também aporquem informações que ajudam na tomada de decisões para sua melhoria.
  - Otimizar as estratégias de divulgação e usos dos resultados das avaliações, de tal forma que, em consonância com outros conjuntos de informações que se relacionam com o exercício do direito à educação e o enriquecimento do debate público sobre este, consigam impactar na melhoria da educação.
- iii) Desenvolver e melhorar sistemas de avaliação externa do desempenho docente, relacionados com o desenvolvimento profissional e ligados à avaliação das instituições, assim como sistemas de auto-avaliação dos docentes que incidem na melhoria da qualidade de seu trabalho.
  - iv) Favorecer processos de avaliação das instituições educacionais mediante enfoque que combinam avaliações externas com auto-avaliações, e que sejam direcionadas à posta em marcha de processos de desenvolvimento institucional.
  - v) Abrir o debate relacionado com a necessidade de realizar processos de avaliação das administrações educacionais como co-responsáveis pela qualidade da educação de um país.
  - vi) Articular os processos de avaliação educacional com os sistemas de informação, de tal forma que ambos, trabalhando conjuntamente, estejam orientados para a melhoria da qualidade da educação e do funcionamento dos sistemas em seus diferentes níveis.

Trata-se de criar uma cultura de avaliação que a incorpore como uma atividade a mais do processo educativo, cujo objetivo é aportar informações que contribuam para a reflexão dos diferentes membros da comunidade educativa para otimizar seu desempenho, e que não se veja como mera intervenção externa de caráter pontual, punitiva ou descontextualizada.

## 11. Construção de sistemas integrados de informação educativa que alimente os processos de tomada de decisão e de debate público sobre a educação

Um componente essencial, para a garantia do direito a uma educação de qualidade para todos, são os processos de monitoramento necessários como mecanismos de acompanhamento e avaliação dos progressos e avanços na perseguição dos objetivos da Educação para Todos. A disponibilidade de informação oportuna, confiável e relevante com as necessidades provenientes da agenda de políticas educacionais na região, tornam-se de importância vital para a tomada de decisões.

Entretanto, os sistemas de informação não gozam na atualidade de consistentes níveis de integração, e sua capacidade de informar os processos de tomada de decisão e debate público se vê limitada por diferentes fatores. A irrupção dos sistemas nacionais de avaliação do sucesso acadêmico dos estudantes, usualmente associados com projetos e unidades próprias diferentes da estrutura regular, é somente uma ilustração dessa desintegração que implica diferentes problemas vinculados à integridade, à consistência, à credibilidade e à duplicidade de esforços.

Do mesmo modo, outros subsistemas de informação (como os relacionados com a gestão dos recursos) cobram dinâmicas autônomas sem maiores possibilidades de vinculação com sistemas tradicionais de estatística da educação que, com profundas limitações materiais e profissionais, produzem informação que excepcionalmente se cruza com as necessidades das políticas educacionais, derivando em fontes de informação de referência ou de uso habitual.

Essas limitações têm sido enfrentadas mediante processos que, frente a problemas de desajustes institucionais, conceituais e metodológicos, confiaram em soluções de integração sobre plataformas informáticas que não são suficientes para lidar com esse tipo de situações.

O sobredito não significa desvalorizar os imensos esforços despendidos para contar com informação da qual se carecia no passado recente, incluindo a existência de séries históricas sobre aspectos, inclusive, muito básicos. Trata-se antes de valorizar ditos esforços e avançar na direção de sua integração a partir de um quadro analítico e conceitual que, ao pôr no centro de suas preocupações o direito à educação, permite identificar as lacunas atuais, melhorar as estatísticas contínuas e organizar a informação de modo relevante, ou seja, com maior capacidade de informar os processos de tomada de decisões e o debate público sobre a educação.

Para isso se requer rever os modelos analíticos que estão na base dos diferentes subsistemas de informação, de modo que estes se ajustem a uma visão da educação centrada em sua natureza de direito humano fundamental, e se proceda a uma integração desses modelos, tanto em seu caráter setorial como no âmbito dos sistemas nacionais de informação que fazem parte da função pública. Por sua vez, essa integração requer uma visão ampla que permita integrar ao acervo da evidência, aquela que é produzida mediante esforços específicos de pesquisa usualmente desenvolvidos fora das entidades estatais.

O fortalecimento dos sistemas de informação não somente se constitui em uma fonte indispensável para melhorar a gestão do sistema educacional, mas também, numa pró-ativa ferramenta para que os cidadãos exerçam seus direitos de vigilância e controle dos assuntos públicos, o que evidentemente impacta sobre a transparência das instituições e o fortalecimento das democracias na região.

Em síntese, as 11 propostas de políticas abordadas têm como único norte ajudar os estados em sua responsabilidade de assegurar que os habitantes da região possam tornar exigível seu direito a uma educação de qualidade. É por meio da educação que as pessoas podem aumentar sua liberdade efetiva para levar a cabo aquilo que valorizam e os países avançarem rumo ao desenvolvimento sustentável e cumprir assim com o compromisso assumido de alcançar os objetivos de desenvolvimento do milênio antes de 2015. Por sua vez, essas orientações podem constituir-se em um marco de referência útil para fazer um acompanhamento dos avanços na região desse enfoque de direitos nas salas de aulas e servir de base para uma agenda futura de cooperação educacional entre os países.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Capítulo 1

BÁRCENA, A. Ciudadanía y desarrollo: metas del milenio. In: CONFERENCIA DA LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, Santiago, Chile, 2005. Anais... Santiago: CEPAL, 2005.

BOURGUIGNON, F. Crime, Violence and Inequitable Development. Washington D.C.: Banco Mundial, 1999.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. Santiago, Chile: CEPAL, 2005. Disponível em: <[www.eclac.org](http://www.eclac.org)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 2006. Disponível em: <[www.eclac.org](http://www.eclac.org)>.

FRANCO, R. Situación social actual en América Latina y el Caribe y su influencia en el desarrollo de la educación. In: PRELAC. Un trayecto hacia la Educación para Todos. Panorama socioeducativo: cinco visiones sugerentes sobre América Latina y el Caribe. Revista PRELAC. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, n.10, p. 13-23, ago. 2004. Disponível em: <[www.unesco.cl/revistaprelac](http://www.unesco.cl/revistaprelac)>.

GANUZA, E. Tendencias del desarrollo en América Latina y el Caribe en la última década. Santiago, Chile: División regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.

OCAMPO, J. A. Mercado, cohesión social y democracia. Revista Focus Eurolatino. Santiago, Chile: Corporación Justicia y Democracia, n. 6, dic. 2005.

OIT. Convenio N° 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ginebra: OIT, 1989. Disponível em: <[www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169)>.

\_\_\_\_\_. Panorama Laboral 2005. Ginebra: OIT, 2005.

OMS. Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Organización Mundial de la Salud. Washington D.C.: OMS, 2003. Disponível em: <[www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia\\_2003.htm](http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm)>.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. New York: Nações Unidas, 1948. Disponível em: <[www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm)>.

\_\_\_\_\_. Declaración del Milenio. New York: Nações Unidas, 2001. Disponível em: <[www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html)>.

\_\_\_\_\_. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. New York: Nações Unidas, 2006

OPS. Situación de Salud en las Américas: indicadores básicos. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud/Oficina Regional, Organización Mundial de la Salud, 2005. Disponível em: <[www.paho.org/spanish/dd/ais/BI-brochure-2006.pdf](http://www.paho.org/spanish/dd/ais/BI-brochure-2006.pdf)>.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Barómetro Global de la Corrupción. España: Transparencia Internacional, 2006. Disponible em: <[www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es)>.

UNESCO. Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors. Brasília: UNESCO; São Paulo: Cortez, 1996a.

UNESCO. Nossa diversidade criadora. Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, coordenada por Javier Pérez de Cuéllar. Brasília: UNESCO; São Paulo: Papyrus, 1996b.

## Capítulo 2

BELLEI, C. Derecho a la educación y equidad educativa. In: CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE, Santiago, Chile, 7 jun.-12 dic. 2006. Anais... Santiago, Chile: CPCE, 2006. Disponible em: <[www.consejoeducacion.cl](http://www.consejoeducacion.cl)>.

BLANCO, R. La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación. v. 4, n. 3, 2006.

\_\_\_\_\_. Innovación educativa y calidad de la educación: módulo I del Curso-Taller sobre Investigación y Sistematización de Innovaciones Educativas, 2005-2006. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2005. Disponible em: <[www.unesco.cl/innovemos](http://www.unesco.cl/innovemos)>.

BRASLAVSKY, C. Educación secundaria en Europa y en Latinoamérica: síntesis de un diálogo compartido. In: \_\_\_\_\_. La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Argentina: UNESCO/IIPE, 2001.

BROVETTO, J. La educación superior en iberoamérica: crisis, debates, realidades y transformaciones en la última década del siglo XX. Universidad Siglo XXI, Revista Iberoamericana de Educación, n. 21, p. 1-12, sep./dic. 1999.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. Santiago, Chile: CEPAL, 1998. Disponible em: <[www.eclac.org](http://www.eclac.org)>.

COLL, C.; MARTÍN, E. La vigencia del debate curricular. El Currículo a Debate, Revista PRELAC. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, n. 3, p. 6-28, dic. 2006.

DE KETELE, J. M. El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD, Santiago, Chile, oct. 2004. Anais... Santiago, Chile: UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado, 2004. p. 81-86.

- FERREIRO, E. Qué y cómo aprender (comentario). In: TORRES, R.-M. Qué y cómo aprender. México: Biblioteca de Actualización del Maestro, Secretaría de Educación Pública de México, 1998.
- LASCH, C. La rebelión de las elites. Barcelona: Paidós, 1996.
- MARCHESI, A.; MARTIN, M. Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio. Madrid, España: Alianza Editorial, 1998.
- MARTÍN, E. Currículo y atención a la diversidad. El Currículo a Debate, Revista PRELAC. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, n. 3, p. 112-120, dic. 2006.
- MCEWAN, P. J.; CARNOY, M. Choice between private and public schools in a voucher system: evidence from Chile. Stanford, CA: Stanford University. Stanford, 1998. (Mimeografiado).
- MUÑOZ, V. El derecho a la educación. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. New York: Naciones Unidas, 2004.
- OIT. Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo. Ginebra: OIT, 1973. Disponible em: <[www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm)>.
- ONU. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. New York: Naciones Unidas, 1979. Disponible em: <[www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm)>.
- ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. New York: Naciones Unidas, 1948. Disponible em: <[www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm)>.
- ONU. ECOSOC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. New York: Naciones Unidas/ECOSOC, 1966. Disponible em: <[www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_cescr\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm)>.
- ONU. ECOSOC; UNESCO. Right to Education: scope and implementation. General Comment 13 on the Right to Education (Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Paris: UNESCO, ONU/ECOSOC, 2003. Disponible em: <[www.unesco.org/education/en](http://www.unesco.org/education/en)>.
- REIMERS, F. La lucha por la igualdad de oportunidades en América Latina como proceso político. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. México: v. 32, n.1, p. 9-70, 2002.
- ROJAS, A. La cara oculta de la luna. Liderazgo y crítica al racionalismo en la formulación e implementación de políticas educacionales. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación. Madrid, España: v. 4, 2006.
- SACRISTÁN, G. La educación obligatoria: su sentido educativo y social. Madrid, España: Editorial Morata, 2000.
- SAVATER, F. Fabricar humanidad. Los Sentidos de la Educación. Revista PRELAC. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, n. 2, p. 26-30, jul. 2005, 2006. Disponible em: <[www.unesco.cl/revistaprelac](http://www.unesco.cl/revistaprelac)>.

- SMELKES, S. La educación intercultural en México. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD, Santiago, Chile, oct. 2004. Anais... Santiago, Chile: UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado, 2004. p. 185-188.
- TEDESCO, J. C. Igualdad de oportunidades y política educativa. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD, Santiago, Chile, oct. 2004. Anais... Santiago, Chile: UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado, 2004. p. 59-68.
- TOMASEVSKI, K. The State of the Right to Education Worldwide. Copenhagen: Free or Fee; global report, 2006. Disponible em: <[www.katarinatomasevski.com/images/Global\\_Report.pdf](http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf)>.
- TORRES, R.-M. Qué y cómo aprender. México: Biblioteca de Actualización del Maestro, Secretaría de Educación Pública de México, 1998.
- UNESCO. Convenção contra Toda Forma de Discriminação em Educação. Paris: UNESCO, 1960. Disponible em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114583s.pdf#page=119>>.
- \_\_\_\_\_. Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors. Brasília: UNESCO; São Paulo: Cortez, 1996.
- \_\_\_\_\_. Educación para todos: el imperativo de la calidad. Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo. Paris: UNESCO, 2005a. Disponible em: <[www.unesco.org/education](http://www.unesco.org/education)>.
- \_\_\_\_\_. Guidelines for inclusión: ensuring acces to education for all. Paris: UNESCO, 2005b. Disponible em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>>
- \_\_\_\_\_. Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Paris: UNESCO, 2000.
- \_\_\_\_\_. Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/ PRELAC); versión preliminar. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2007.
- \_\_\_\_\_. OREALC; LLECE. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica: informe técnico. Santiago, Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2001. Disponible em: <[www.unesco.cl/llece](http://www.unesco.cl/llece)>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). Santiago, Chile: UNESCO/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2002. Disponible em: <[www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)>.
- UNICEF. Convención sobre los Derechos del Niño. New York: UNICEF, 1989. Disponible em: <[www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)>.

### Capítulo 3

- AGUERRONDO, I. Mecanismos de control de calidad de la formación de profesores. Sistemas de acreditación de la formación docente. Santiago, Chile: PREAL, 2004. Disponible em: <[www.preal.org](http://www.preal.org)>.
- BRASLAVSKY, C. Diez factores para una Educación de Calidad para Todos en el siglo XXI: documento presentado a la Semana Monográfica Santillana, Madrid, nov. 2004. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, v. 4, n. 2, especial, nov. 2004. Disponible em: <[www.rinace.net/arts/vol4num2e/art5.htm](http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art5.htm)>.
- CALVO, G.; JARQUE, C. Prefacio. In: NAVARRO, J. C. (Ed.). ¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- CPEIP. Formación continua docente: un camino para compartir, 2000-2005. Santiago, Chile: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, 2005. Disponible em: <[www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)>.
- CUENCA, R. El compromiso de la sociedad civil con la educación: sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD).GTZ/KfW. Lima, Perú: Ministerio de Educación, 2003. Disponible em: <[www.proeduca.org.pe](http://www.proeduca.org.pe)>.
- DARLING-HAMMOND, L. El derecho a aprender, crear buenas escuelas para todos. Barcelona, España: Ariel., 2001.
- EARL, L. M.; LEMATHIEU, P. G. Replantear la evaluación y la rendición de cuentas. In: HARGREAVES, A. Repensar el cambio educativo. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores, 2003.
- FIGLIO, D. N. Teacher salaries and teacher quality. Economic Letters, n. 55, p. 267-271, 1997.
- FULLAN, M. Emoción y esperanza: conceptos constructivos para tiempos complejos. HARGREAVES, A. Repensar el cambio educativo. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores, 2003. p. 296-317.
- GUTIÉRREZ-SANTANDER, P.; MORÁ-SUÑAREZ, S.; SANZ-VÁSQUEZ, I. Estrés docente: elaboración de la escala ed-6 para su evaluación. Reice: Biblioteca Virtual de Reice, 2005. Disponible em: <[www.rinace.net](http://www.rinace.net)>.
- HANUSHEK, E; KAIN, J; RIVKIN, S.G. Do Higher Salaries Buy Better Teachers? Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1999. (Serie Documentos de Trabajo; 7082).
- HARGREAVES, A. Profesorado, cultura y postmodernidad. Madrid: Ediciones Morata, 1999.
- HEVIA, R. Propuestas para la transformación de la formación docente: paradigmas, modelos, procesos. In: IV ENCUENTRO DE LA RED KIPUS, Venezuela, oct. 2006. Anais... Venezuela: Red Kipus, 2006.



- IMAZEKI, J. Teacher Salaries and Teacher Attrition. *Economics of Education Review*, n. 24, p. 431-449, 2005.
- LIANG, X. Teacher Pay in 12 Latin American Countries: how does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers? Washington D.C.: Banco Mundial/Departamento de Desarrollo Humano, 1999. (LCSHD paper series; 49).
- LIEBERMAN, A.; GROLNICK, M. Las redes, la reforma y el desarrollo profesional de los docentes". HARGREAVES, A. Repensar el cambio educativo. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores, 2003.
- LUNA, M. Conflictos docentes en América Latina 1999-2003: sistematización de estudios e investigaciones. 2004. (Publicação no prelo).
- MARCELO, C. La formación inicial y permanente de los educadores. In: ESPAÑA. Ministerio de Educación. Consejo Escolar del Estado. Los educadores en la sociedad del siglo XXI. Madrid, España: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2002.
- MARCELO GARCIA, C. Políticas de Inserción a la docencia: del eslabón perdido al puente para el desarrollo profesional docente. In: TALLER INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS DE INSERCIÓN, ORGANIZADO POR PREAL, Bogotá, 2006. Ponencia. Bogotá, Colombia: PREAL, 2006.
- MARCHESI, A. El valor de educar a todos en un mundo diverso y desigual. Los Sentidos de la Educación, *Revista PRELAC*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, n. 2, p. 54-69, feb. 2006. Disponible em: <[www.unesco.cl/revistaprelac](http://www.unesco.cl/revistaprelac)>.
- MORDUCHOWICZ, A. Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. Buenos Aires, Argentina: FLACSO-PREAL, 2002. (Documento de trabajo; 23).
- \_\_\_\_\_. El financiamiento y la asignación de recursos. Santiago, Chile: UNESCO/IIPE, UNESCO/OREALC, 2006.
- NAMO DE MELLO, G. Profesores para la igualdad educacional en América Latina. Protagonismo Docente, *Revista PRELAC*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, n. 1, p. 25-37, jul. 2005. Disponible em: <[www.unesco.cl/revistaprelac](http://www.unesco.cl/revistaprelac)>.
- NAVARRO, J. C. ¿Quiénes son los docentes? Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- OCDE. Teachers Matter: developing and retaining effective teachers. Paris: OCDE, 2005.
- PREAL. Boletín, a. 5, n. 15, oct. 2003. Disponible em: <[www.preal.org](http://www.preal.org)>.
- RIZO, H. Documento de trabajo sobre desempeño profesional docente. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2005.
- TEDESCO, J. C.; TENTI, E. Nuevos tiempos y nuevos docentes. Buenos Aires, Argentina: UNESCO/IIPE, 2002.

TIRAMONTI, G. Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina de los 90'. Santiago, Chile: PREAL, 2001. (Documento de trabajo; 19).

UNESCO. OREALC. Conflictividad educativa en América Latina: cronología de la actividad sindical docente. Santiago, Chile: UNESCO/OREALC, 2004. Disponible em: <www.unesco.cl>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Estudio de casos de modelos innovadores en la formación docente en América Latina y Europa: coordinado por F. Javier Murillo. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2005a. Disponible em: <www.unesco.cl>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Evaluación del desempeño y carrera profesional docente: un estudio comparado entre 50 países de América y Europa: coordinado por F. Javier Murillo. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2006a. Disponible em: <www.unesco.cl>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Modelos Innovadores en la Formación Inicial: coordinado por F. Javier Murillo. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2006b. Disponible em: <www.unesco.cl>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). Santiago, Chile: UNESCO/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2002. Disponible em: <www.unesco.cl>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Revisión bibliográfica sobre salud de los docentes: preparada por Manuel Parra para la OREALC/UNESCO. Santiago, Chile: UNESCO/OREALC, 2005b. Disponible em: <www.unesco.cl>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_.; LLECE. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica: informe técnico. Santiago, Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2001. Disponible em: <www.unesco.cl/llece>.

VAILLANT, D. SOS: profesión docente al rescate del currículum escolar. Ginebra: BIE-Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, 2006.

## Capítulo 4

CEPAL. El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago, Chile: CEPAL, 1998. Disponible em: <www.eclac.org>.

\_\_\_\_\_.; IPEA; PNUD. Hacia el Objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL, 2003. Disponible em: <www.eclac.org>.

\_\_\_\_\_.; UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, Chile: CEPAL, 1992. Disponible em: <www.eclac.org>.