

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos
para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 30

Monográfico: Éducación y conocimiento: una nueva
mirada / Educação e conhecimento: um novo olhar
**Septiembre - Diciembre 2002 / Setembro - Dezembro
2002**

TÍTULO: Introdução
AUTOR: Francisco Piñón

INTRODUÇÃO

Políticas educativas na América Latina: balanços e perspectivas

Apresentamos um número excepcional da *Revista Ibero-americana de Educação*. É assim por dois motivos principais: com ele se cumprem os 10 primeiros anos de vida da *Revista*, e também se modifica, pela primeira vez, seu caráter monográfico para reunir o pensamento institucional de outro organismo internacional.

A *Revista* reúne neste volume as apresentações da CEPAL, depois de mais de dois lustros de sua proposta de transformação produtiva «com equidade». Uma proposta-chave para a região, ao se ter superado uma década de políticas e reformas que enfatizam a centralidade da educação para as mudanças econômicas e sociais na América Latina e no Caribe: Educação e Conhecimento, eixos para uma transformação produtiva com equidade, um esforço conjunto CEPAL-UNESCO.

A OEI brinda o âmbito da *Revista* para que a CEPAL apresente sua própria avaliação a respeito do resultado de suas propostas, e assim conhecer para onde se dirigem seus novos rumos.

A proposta original da CEPAL incluía um enfoque – integral e sistêmico – que manifestava a relação viva e estreita entre educação e estilos de desenvolvimento.

O caminho percorrido nos convida a realizar uma releitura e uma atualização daquele material, para recuperar o essencial de sua mensagem: a necessidade de pensar as novas políticas educativas – seus objetivos e renovadas metas – e sua vinculação com os modelos de desenvolvimento. A educação não atua no vazio, nem se pode esperar dela que tenha efeitos igualitários se essa lógica não se vê perfilada nas dimensões econômicas e sociais dos diferentes projetos nacionais.

Esta perspectiva resulta pertinente para analisar e projetar o educativo no século que iniciamos, e que não apresenta, até agora, elementos alentadores para os países que integram o espaço latino-americano.

Em que situação estamos e quanto temos avançado segundo os desenhos da CEPAL? Que novos obstáculos ou desafios temos por diante? Estas são duas perguntas diretas que não podemos obviar. Talvez o mais apropriado seja deixar falar os próprios autores.

Sabemos que estamos frente a avanços incompletos em educação, e com novas e maiores exigências no tocante à qualidade e à equidade do desenvolvimento, que se projetam, por sua vez, em renovadas exigências para a qualidade e a equidade da educação. Conhecemos, e com mais precisão, quanta educação necessitamos para escapar do círculo vicioso da pobreza e para aceder à cadeia de transmissão intergeracional de oportunidades de bem-estar. Mas também sabemos por que não temos que cair em soluções homogêneas para situações heterogêneas, o que implica ajustar as propostas às condições específicas para o impacto local que buscamos. Não nos escapa a necessidade de encontrar uma maneira de conciliar eficiência e equidade, uma fórmula nem sempre associada e aceita no discurso. Enfim, sabemos a direção pela qual há que se seguir em matéria de formação para o trabalho, de evitar a desistência, etc. E também estão colocados os temas de maior importância relativos às Tecnologias da Informação e do Conhecimento (TICs) e suas implicações em educação.

Antes de tudo, cabe perguntar-se se realmente temos logrado uns cimentos básicos em educação sobre os quais construir os andares superiores. A opinião experta é a de que, em efeito, temos avançado em integração social na região – quantificada pelo indicador de maior cobertura escolar – sobretudo em educação fundamental, mas em ensino média e superior existe um notável atraso em comparação com os países industrializados. A isto devemos acrescentar as altas taxas de desistência e de ausências dos filhos das famílias de menores receitas e que habitam as zonas mais desfavorecidas.

Com isso queremos dizer que temos segmentado a educação devido às diferenças na qualidade e nas realizações, mas também no que se refere ao gênero, à identidade cultural e à localização geográfica (ver artigo de Ocampo). Mais ainda, quando a atual fase de globalização comporta, ao mesmo tempo, segundo Ocampo, «oportunidades de desenvolvimento e flancos de vulnerabilidade», dando lugar para que as sociedades melhor educadas, mais dinâmicas e adaptáveis à mudança, estejam em melhores condições de ajustar-se com vantagem a tais processos de globalização. Por isso, para avançar de verdade em qualidade e equidade, se requerem reformas com «vocação de integralidade e

sinergia»; necessita-se também conjugar a «vocação igualitária com a atenção à diferença», e, finalmente, alcançar uma maior continuidade dentro do sistema e melhorar de maneira substancial a qualidade e a pertinência da oferta.

O último ponto resulta essencial para esta segunda etapa de reformas, segundo Espíndola e León, os quais reconhecem na diminuição do abandono escolar um fator-chave para o êxito das políticas, que, em maior ou menor medida, os diversos governos da região já implementaram, nessa espécie de consolidação de cimentos básicos. A juízo dos autores, a meta das nações latino-americanas, daqui até as próximas duas décadas, deveria ser evitar a desistência escolar durante o ensino fundamental e diminuí-la ao máximo possível durante o médio.

Se bem que, durante a década passada, já se puderam apreciar, em muitos países, certas realizações nesta matéria graças a medidas tais como o aumento da cobertura pré-escolar, a incorporação da promoção automática, a ampliação e focalização dos programas e subsídios orientados para evitar a desistência escolar, etc., assinalam que resulta imprescindível concentra-se em atacar diretamente as desigualdades sócio-econômicas que os afetam, no entendimento de que o déficit tanto das receitas como de diversos bem-estares materiais das famílias constituem fatores decisivos na maior freqüência do atraso e do abandono escolar, em comparação com aqueles menores, pertencentes aos lares de maiores receitas.

Portanto, é indispensável que os governos, em suas políticas, dêem um lugar prioritário aos programas sociais destinados a reduzir o abandono escolar, pois – sustentam – estas não só rendem em termos de menores custos sociais como também influenciam, de maneira decisiva, no aumento das receitas laborais, rompendo o círculo vicioso da desigualdade.

De forma complementar ao exposto por Espíndola e León, o artigo de Arellano realiza um percurso pelos logros e avanços das políticas educativas implementadas na região, associando-as, sobretudo, à formação profissional da força de trabalho, sob o consensual suposto de que «a educação é, ao mesmo tempo, a semente e a flor do desenvolvimento econômico». Nesse sentido, Arellano conclui que, apesar dos esforços realizados e suas conseqüentes realizações parciais, a força de trabalho na área está ainda muito abaixo dos padrões, não só dos países desenvol-

vidos, como também de economias como as da Europa Oriental e da Ásia Oriental.

O autor reconhece também a necessidade de concretizar a cobertura universal para o ensino médio, mas sua projeção para o cumprimento dessa meta não deixa de ser pessimista ao assinalar que a sua realização só estaria próxima em meados do século que acaba de começar, aumentando a brecha com as nações europeias e asiáticas as quais se fez referência.

Mas talvez o aspecto que mais ressalta no artigo de Arellano seja a importância substantiva que dá tanto à formação e ao aperfeiçoamento docente como para a avaliação dos estudantes. Nesse sentido, destaca a necessidade de realimentar o sistema formador dos estudantes através dos resultados obtidos em avaliações cuidadosamente pensadas para tal fim.

A EQUIDADE COMO PRIORIDADE EDUCATIVA

Como sabemos, uma preocupação constante para a CEPAL tem sido a da equidade.

18

De igual maneira, sabemos que este é um tema controvertido não somente na hora de estabelecer fundamentos e desenhos de políticas, como também – e talvez especialmente –, no momento de avaliar os avanços e os resultados em equidade e em qualidade, pois tanto uma como a outra devem tender, segundo as políticas em curso, à convergência e não à separação. O tema aparece tratado com reiteração. No que segue vamos fixar o olhar em dois aportes: o de Cohen sobre a difícil «convivência» entre eficiência e equidade, e o de Franco, cujo núcleo se estabelece em quanta educação é necessária para escapar do círculo vicioso da pobreza no contexto das reformas de segunda geração. Entre ambos há vários elementos comuns.

No enfoque de Cohen para a fórmula eficiência e equidade, o autor afirma que o impacto alcançado por determinadas políticas educativas, por exemplo as de melhora educativa realizadas no Chile segundo avaliações do SIMCE (Sistema de Medição da Qualidade de Ensino), não tem obtido porcentagens de sucesso significativos para os estudantes do ensino fundamental, devido a que se aplicaram políticas homogêneas

frente a realidades sociais que são heterogêneas, seguindo a tese de Franco (1991).

Disso se deduz que o impacto não é só função da inversão representada pela tecnologia ou «forma de fazer algo», mas que as políticas educativas devem ser analisadas em sintonia com a população a que se quer atingir. Certamente isso supõe desenhar políticas ajustadas às necessidades locais com a participação real dos usuários, e, por sua vez, um distanciamento do modelo que consiste em «pacotes» definidos por uma equipe central, segundo padrões suscetíveis de aplicar às mais diversas realidades. Mais ainda, significa que a administração do projeto estabelece relações com os usuários que permitem introduzir «reajustes permanentes entre as metas, as formas previstas de alcançá-las e as necessidades dos beneficiários», tudo que se ajusta a um processo e a um contexto cambiantes.

No plano proposicional em sentido estrito, o autor coloca o conjunto de condições e de variáveis que subjazem ao impacto, ou, se melhor, as condições que se deveriam cumprir num «pacote» muito bem ajustado à realidade local.

Franco examina a pergunta-chave relativa a quanta educação é necessária para distanciar-se ou para romper o círculo de pobreza no qual estão fechadas as famílias de baixa renda para aceder a postos de trabalho de boa qualidade e remuneração, quebrando, assim, a cadeia de reprodução intergeracional da pobreza, uma distinção conceitual ou uma categoria muito presentes na terminologia da CEPAL. Mas também uma aposta maior a partir da óptica da equidade.

Introduz dois conceitos inovadores: o da desvalorização educativa e o do umbral educativo. A desvalorização educativa consiste na perda de importância relativa quando se expande a cobertura e cresce o número de formados. Em outras palavras, se desvaloriza a educação básica ou a média quando todos ou quase todos a alcançam. O umbral educativo se refere à quantidade de anos de estudo que são necessários para ter alta probabilidade de conseguir uma ocupação que assegure um nível de vida digno ou adequado de forma sustentada.

Segundo a CEPAL, medidos operacionalmente, se requerem 12 anos de estudo para alcançar 80% de probabilidades de obter sucesso sob a pobreza, com o qual também se quebra o circuito intergeracional de pobreza antes referido. É importante destacar duas conclusões: a

necessidade de universalizar o ensino médio completo, e que o umbral educativo é uma condição necessária, mas não suficiente; outra condição geral mais para as reformas de segunda geração: não basta adotar posturas decisórias que respondam a conjunturas, como nas reformas de primeira geração; é preciso contar com a participação e o consenso dos atores envolvidos, a exemplo do caso de Cohen.

No campo da formação para o trabalho, Labarca aprofunda em quais deveriam ser as formas mais apropriadas de utilizar os recursos existentes para satisfazer as necessidades de especialização dos profissionais no mercado por meio da formação profissional. Nesse sentido, o autor constata o que ele chama «inconsistências» das políticas latino-americanas de reforma, especificamente no que se refere à dupla formação profissional e às políticas macroeconômicas.

Dessa forma, Labarca questiona, por exemplo, o que hoje conhecem os com o formação básica, assinalando que a economia globalizada e a incorporação das tecnologias do conhecimento têm incorporado aspectos formativos que bem podem ser considerados básicos, e que, no entanto, não foram em parte precisamente do que hoje conhecem os com o ensino fundamental e, inclusive, médio. Põe de manifesto a necessidade de flexibilizar os aspectos formativos da educação, de maneira que estejam em permanente alerta frente às mudanças que vai experimentando a já consolidada sociedade do conhecimento.

Labarca adota uma posição propensa a estabelecer políticas e estratégias para sistemas de formação diferenciada, ajustadas, por exemplo, às demandas setoriais ou às características da transformação tecnológica, ao caráter cíclico da economia, etc. Revisa com atenção as reformas educativas, e deduz as chamadas respostas efetivas. Finalmente, e além das conhecidas experiências de sucesso, propõe novas dimensões para o desenho de políticas na formação para o trabalho.

EDUCAÇÃO E NOVAS TECNOLOGIAS

Hopenhayn propõe em seu artigo um dos temas mais transversais para a CEPAL, e, em geral, para as agências internacionais que se ocupam da educação, do educar para a sociedade da informação e da comunicação a partir de uma perspectiva latino-americana.

Sob sua óptica, destaca a imagem de uma educação-dobradiça pela enorme centralidade que vêm assumindo a educação e o conhecimento nas economias, e aponta dois desafios aos sistemas educativos atuais: superar atrasos endêmicos em aspectos como a desistência escolar, os baixos logros educativos, a segmentação em tais realizações por estratos socioeconômicos e por corte rural-urbano; e melhorar a qualidade e a pertinência dos sistemas educativos, a fim de viabilizar o trânsito das sociedades nacionais em direção a uma ordem global, competitiva, interconectada e centrada no paradigma do conhecimento.

O autor aborda a evolução da brecha comunicacional vista a partir da América Latina. A esse respeito, destaca que «quanto maior o acesso à indústria audiovisual e às novas TICs tenham os países latino-americanos, maiores possibilidades de que sua própria diversidade dialogue com o resto do mundo...», apontando por essa via reverter o atraso em que se encontram. Um atraso que se pode mostrar assim: enquanto a região representa 8% da população mundial, sua incidência no ciberespaço alcança somente 4%.

Hopenhayn dá uma importância crucial à aproximação entre a cultura escolar e a cultura própria das TICs, ou melhor, às mediações entre educação, cultura e novas TICs. Mas, juntamente a isso, destaca também a necessidade de conciliar a equidade com o multiculturalismo e com a diferenciação de identidades, o que supõe destinar à educação a adoção de um modelo onde coexistam «a vocação igualitária com a atenção à diferença».

Mais ainda, em sua opinião se necessita repensar a diferença a partir da educação, o que acrescenta uma nova tarefa – digamos maior tarefa – para os professores da região. Um trabalho necessário mas que ultrapassa o papel do professor. Uma tarefa que envolve um debate em cada sociedade e chega a uns consensos e a umas motivações para nos mover no sentido que requerem, hoje, os novos desafios do conhecimento e da convivência em todos os níveis.

Francisco Piñón
Secretário Geral da OEI