

REFORMADORES E DOCENTES

A MUDANÇA EDUCACIONAL PRESA ENTRE DUAS LÓGICAS¹

Rosa María Torres²

2000

¹ Publicado como: TORRES, Rosa María. Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos logicas. In: CÁRDENAS, L., RODRIGUEZ CÉSPEDES, A., TORRES, R. M. **El maestro, protagonista del cambio educativo**. Bogotá: Convenio Andrés Bello; Magisterio Nacional, 2000. p. 161-312.

² ROSA MARÍA TORRES (Equador). Pedagoga, lingüista e jornalista educacional. Especialista em educação básica. Trabalhou em vários países dentro e fora da América Latina. Diretora Pedagógica da Campanha de Alfabetização "Monseñor Leonidas Proaño", no Equador (1988-1991). Assessora Educacional do Unicef em Nova Iorque e editora do boletim trimestral *Education News*, deste organismo (1992-1996). Diretora de Programas para América Latina e Caribe da Fundação Kellogg (1996-1998). Coordenadora da Área de Inovações Educacionais no IIPE Unesco Buenos Aires (1998-2000). Atualmente, trabalha como consultora independente. Autora de numerosos artigos e livros sobre educação. Manteve, desde 1990, uma página semanal sobre educação no suplemento Família do diário *El Comercio*, de Quito.

CONTEÚDO

I. APRESENTAÇÃO

II. MUDANÇA EDUCACIONAL E PROTAGONISMO DOCENTE

A “reforma tradicional”

Reforma educacional nos 90

- O espírito e os objetivos

- Os atores

- Âmbitos, eixos e ênfases

- Estratégias

III. REFORMAS E DOCENTES: UM DESENCONTRO CRÔNICO

A. O PONTO DE VISTA DOS REFORMADORES

Os docentes e suas organizações frente à reforma e à mudança educacional

B. O PONTO DE VISTA DOS DOCENTES E SUAS ORGANIZAÇÕES

O mal-estar docente ou a reforma vista a partir da escola

As percepções docentes em torno da reforma

Os eixos do protesto e a proposta docente

- Os velhos temas

- Os novos temas

Os docentes frente à inovação

As organizações docentes frente à reforma educacional

As organizações docentes frente à própria mudança

IV. PARA UMA BUSCA DE ENTENDIMENTOS PARA A MUDANÇA EDUCACIONAL

A agenda marcada: uma terminologia comum, chaves diferentes

A reforma rosa, a reforma cinza

À MANEIRA DE EPÍLOGO

MUDANÇA EDUCACIONAL: REPASSANDO A AGENDA E OS ATORES

Quadro A: As recomendações do Banco Mundial para a reforma educacional

Quadro B: “Modelos exitosos” e “melhores práticas” destacados nos 90

Quadro C: Da reforma no papel à reforma na realidade

Quadro D: A ilusão de uma terminologia comum

BIBLIOGRAFIA

REFORMADORES E DOCENTES

A MUDANÇA EDUCACIONAL PRESA ENTRE DUAS LÓGICAS³

I. APRESENTAÇÃO

Este documento foi preparado por solicitação da Secretaria Executiva do Convênio “Andrés Bello” (CAB), como um de três documentos de trabalho a ser discutidos no fórum “Os docentes, protagonistas da mudança educacional” (Cartagena, 1-4 dezembro, 1999). O fórum foi pensado como um espaço de encontro e debate em torno do tema por parte de diversos setores e atores da comunidade educacional, incluídos os docentes e suas organizações. Isto – a presença docente em um evento dedicado a analisar a percepção e o papel docente frente à mudança educacional, visando a fazer propostas superadoras do atual estado de coisas – pode parecer óbvio, mas, não é, tendo sido este um dos pontos analisados e acordados na reunião preparatória deste fórum.

Precisamente naquela reunião preparatória (Santiago, julho de 1999), colocou-se a necessidade de superar algumas deficiências que se repetem nos eventos sobre educação e particularmente nos dedicados ao tema docente: a mencionada ausência, ou a representação formal e simbólica dos docentes e suas organizações nestes eventos “sobre eles”; demasiada informação, com grande diversidade e dispersão de temas, sacrificando a reflexão e o debate, assim como momentos e esforços de síntese; viés quantitativista e ausência de dimensões culturais, contextuais e históricas,

³ Várias pessoas colaboraram direta ou indiretamente na realização deste documento, proporcionando materiais, facilitando encontros, entrevistas e visitas, ou inspirando e alentando algumas das ideias expostas aqui. Desejo agradecer especialmente a: Jorge Pavez e Jenny Assael, do Colegio de Profesores, Beatrice Avalos, do Ministério da Educação, Mario Ferrari, Barbara Bentein, Livia de Tommasi e Cristian Bellei, do Unicef, no Chile; Héctor Florit, Lydia Ducret, Jorge Barrera e Rosário Illa do FUM-TEP e da revista *Quehacer Educativo*, Ana María Rodríguez de Costa, da Universidad de la República, Susana Regent, do El Tejano, Susana Grunbaum e Pablo Mazzini, da Comissão de Juventude da Intendência Municipal de Montevideú, e Denise Vaillant, do Codicen, no Uruguai; o Comitê Diretivo do Fecode, em especial, Jorge Gantiva e José Fernando Ocampo, da revista *Educación y Cultura*, na Colômbia; Cheila Valera, da Flacso, Sandra Gonzalez, do Intec, Josefina Pimentel, do Ministério da Educação, na República Dominicana; Julio Dagnino e Sigfredo Chiroque, do IIP, no Peru; Marco Villarruel e Magaly Robalino, do Cenaise, no Equador; María de Ibarrola, do DIE-Cinvestav, Fernando Bujorquez, do CMPIO (Oaxaca) e os professores da Unem (Chiapas), no México; Adriana Dickel, da Universidade de Passo Fundo e as professoras da rede municipal de Passo Fundo (Rio Grande do Sul) e Nora Krawczyk, da Universidade Católica de São Paulo, no Brasil; Ines Aguerrondo, Gillermina Tiramonti, da Flacso, e José Luis Coraggio, da Universidad Nacional de General Sarmiento, na Argentina; e Eduardo Fabara e Martha Vargas de Avella, da Secretaria Executiva do Convênio Andrés Bello, na Colômbia. A responsabilidade pelas afirmações feitas neste documento é, contudo, inteiramente minha.

nas pesquisas, nas propostas, nas análises e discussão; visão e tratamento eminentemente setoriais do educacional; ênfase na apresentação e modelização de “casos exitosos” ou “melhores práticas”, e de sua possível replicabilidade em outros contextos, como modelos ahistóricos e descontextualizados; e, em geral, visões simplistas e evasão da complexidade e do conflito como ingredientes inerentes à mudança educacional e ao próprio “êxito”.

A fim de propiciar um debate plural, capaz de trazer à discussão diversas perspectivas, o CAB solicitou três documentos, respectivamente a uma pessoa com experiência de condução a partir do Estado/Ministério da Educação, outra com experiência a partir do interior de uma organização sindical docente, e outra vinculada a tarefas de pesquisa e assessoria. Este documento tenta responder a esta última categoria, entendendo que o papel do intelectual e do especialista é precisamente contribuir para compreender melhor a natureza e a complexidade dos problemas e das soluções – neste caso, em relação à mudança educacional –, as fortalezas e debilidades da informação, do conhecimento e da técnica disponíveis para aceder àquela compreensão, à heterogeneidade de atores, interesses e percepções envolvidos, e a necessidade de favorecer a visibilidade e a interação entre eles a fim de atingir o que é, finalmente, o objetivo: uma educação equitativa, permanente e de qualidade para todos.

O desencontro entre reforma e docentes tem sido um desencontro crônico na história da reforma educacional em nível mundial (e na desta região em particular) e a muralha contra a qual continuam se chocando as sucessivas tentativas de mudança, tanto a partir de cima como a partir de baixo. Avançar na linha do diálogo, da aceitação das diferenças e da cooperação em torno de um projeto de trabalho comum e acordado, é condição da mudança educacional, responsabilidade compartilhada e tarefa urgente desta época, conseqüente com as metas e as colocações que acompanham o moderno discurso da reforma: qualidade, equidade, autonomia escolar, revalorização, profissionalização e protagonismo docente, estímulo à inovação, consulta, consenso, aliança, busca de entendimentos, democratização.

O “diálogo de surdos” entre os distintos atores da comunidade educacional, e entre Estado e docentes em particular, não se resolve com melhores estratégias unilaterais de informação, comunicação ou capacitação, nem com técnicas de negociação de conflitos. Implica um mútuo reconhecimento do Outro, de si mesmo como Outro e dos múltiplos Outros que atuam dentro do campo educacional; implica exercer a capacidade para escutar e aprender, a tolerância, o pluralismo e a atitude democrática como qualidades a serem desenvolvidas não somente no currículo escolar, mas, em primeiro lugar, na formulação e discussão da política educacional. Ao longo de várias décadas de reformas educacionais, talvez seja a relação Estado-reformadores e docentes-organizações docentes o campo que permaneceu mais atado a velhos esquemas, mais à margem da vontade e espírito de mudança, sendo este, ao mesmo tempo, âmbito crítico de intervenção e condição de viabilidade da própria mudança.

Fala-se muito da *mudança educacional*, mas, ainda sabemos pouco sobre como opera e em que condições se dá dita mudança. Tanto nos processos de reforma do sistema como nos de inovação institucional, tem havido pouca reflexão, sistematização, teorização e avaliação. Os empenhos têm se dirigido mais a difundir e modelizar a experiência do que a compreendê-la em sua complexidade e integralidade: processos,

atores, relações, dinâmicas, resistências, dilemas, contradições, conflitos, lições aprendidas. Informes e estudos são em geral relatos descritivos de conquistas, nos quais se destacam os indicadores macro e os aspectos quantitativos, com escassa atenção aos aspectos qualitativos e aos indicadores micro. Não obstante, o conhecimento disponível e a própria experiência acumulada sugerem que a mudança educacional é muito mais complexa e mais difícil de alcançar do que o que foi imaginado até hoje.

A educação, como campo de estudo e trabalho, é um mundo enormemente complexo. Complexo é o mundo da escola e da sala de aula; complexo é o mundo de um Ministério da Educação (RAMA, 1997). Em ambos os lados – escola e Ministério – falta informação e conhecimento fundamentado para saber o que é preciso fazer e, contudo, tomam-se decisões todos os dias e a cada momento, decisões que afetam de maneira significativa a vida e as possibilidades das pessoas e de cada país. Nos dois lados se opera em boa medida na base de intuições, de grandes hipóteses, por ensaio e erro, seja porque não existem a informação e o conhecimento requeridos, seja porque não se tem acesso a estes, seja porque o que está disponível não é aproveitado, seja porque é alheio aos dilemas que se apresentam ao fazer política educacional ou ao fazer educação. Em todo caso, tanto em ministérios como nas escolas atua-se “como se se soubesse”, com a “oni-sapiência” que tenta o campo da educação – o educador (o especialista em educação) *deve* saber, *deve* saber *tudo* – e as posições de poder – o poder que tem quem ensina, o poder de quem toma decisões.

Uma coisa é propor-se mudar a educação e outra coisa é conseguir. Nos países industrializados e nos menos desenvolvidos, tanto a via da *reforma* (a mudança pensada e desenhada “em cima”, para derramar-se para “baixo”, ser “apropriada” e “executada” pelos educadores, “aterrissar” na escola e modificar a cultura escolar e as práticas pedagógicas) como a via da *inovação* (mudança realizada “embaixo”, a partir da “prática” e dos atores da base, eventualmente institucionalizada e generalizada nos marcos da reforma), mostraram ser ineficazes para mudar a educação.

Já sabemos que pensar e conduzir uma estratégia de mudança educacional requer não só informação e saber especializado, mas critério e senso comum, e não só repensar o modelo educacional tradicional, mas, o modelo tradicional de política educacional para a mudança educacional. Isto implica aceitar a necessidade de aprendizagem e de mudança de mentalidade não apenas entre os docentes – que é para quem se reconhecem usualmente estas necessidades – mas, entre os próprios reformadores. Já sabemos que o educacional e a possibilidade de mudança educacional não radicam nem “em cima” nem “embaixo”, nem “dentro” nem “fora” da escola, do sistema escolar e do setor educacional, mas, na sociedade como um todo, na visão e na política intersetorial, na trama de vontades e saberes de todos os setores, atores e instituições envolvidos: alunos, pais de família, docentes, especialistas, burocratas, universidades, igrejas, empresa privada, meios de comunicação, organizações comunitárias, movimentos sociais, partidos políticos, organismos governamentais e não-governamentais, organismos nacionais e internacionais.

Antes de continuar, é importante fazer algumas precisões em torno deste estudo.

Objetivos e perspectiva adotados. Com este documento, aspiramos contribuir para uma compreensão melhor da lógica a partir da qual se situam e enfrentam dois atores-chaves da mudança educacional, regidos tradicionalmente por uma relação assimétrica: por um lado, os “reformadores” (especialistas, tomadores de decisão em nível nacional e internacional) e, por outro lado, os “executores” (docentes e organizações docentes). Isto na perspectiva de avançar no difícil terreno do diálogo e da busca de entendimentos entre estes atores, requisito fundamental para conseguir um desenvolvimento e uma mudança sustentados e substantivos em educação.

Tendo em conta que na apresentação e na análise da reforma e da mudança educacional tem primado um ponto de vista, o dos reformadores, este documento tenta colocar em relevo “outro” ponto de vista: o dos docentes e suas organizações. Existem, decerto, vários *outros* pontos de vista (principalmente o dos pais de família assim como o dos alunos, crianças, jovens e adultos) que merecem estudos específicos e dos quais sabemos ainda muito pouco.

Alguns termos utilizados: docentes, *organizações docentes*, *comunidade educacional*, *mudança*, *reforma*, *inovação*. No termo *docentes*, incluímos professores de nível elementar e superior, diretores e supervisores/inspetores escolares, segundo as distintas denominações adotadas nos países.⁴ Com *organizações docentes* denominamos todas as entidades que agrupam os docentes, as quais podem ser de diversos tipos: sindicais, profissionais, políticas, religiosas, culturais etc.⁵

Entendemos por *comunidade educacional* – diferenciando-a de *comunidade escolar* – não só os atores do nível local, mas, o conjunto de atores envolvidos na oferta ou demanda de educação, da sala de aula até as instâncias de tomada de decisão, nacional e internacional, incluindo alunos, pais de família, docentes, autoridades em instituições governamentais e não-governamentais dedicadas à educação.

Referiremo-nos, diferenciando-as, à *mudança*, *reforma* e *inovação* em educação. Chamaremos de *reforma* as intervenções de política propostas e conduzidas “de cima”⁶, em nível macro e de sistema, pelos Estados/governos e organismos

⁴ Em alguns países, o termo *docentes* – e/ou o coletivo *magistério* – é reservado para quem ensina na sala de aula, excluindo-se os níveis de direção (diretores e supervisores). A terminologia utilizada não varia somente entre países, mas, também entre especialistas no tema educacional. Homogeneizar e dar consistência à terminologia empregada é uma necessidade não só para a comparabilidade de estudos, mas, também para a comunicação e o diálogo.

⁵ Há organizações sindicais docentes, como o SNTE, no México, integradas também pelos empregados da Secretaria de Educação Pública, incluindo quem trabalha em escritório, pessoal de intendência, operários especializados e aposentados.

⁶ Usaremos o termo *reforma* para estas intervenções “de cima”, independentemente das denominações que estas adotam nos diferentes países (*melhoria*, *transformação*, *modernização* etc.). De fato, vários países evitaram, nos últimos anos, falar de *reforma*, dadas as associações tradicionais deste termo. No México, preferiu-se falar de *modernização*. Na Argentina, optou-se por *transformação*, para referir-se a uma mudança profunda, não superficial (AGUERRONDO, 1992; ARGENTINA, 1996), resultado ou não da ação das políticas educacionais (BRASLAVSKY, COSSE, 1996). No Chile, ao longo da década, transitou-se “da *melhoria* à *reforma*”: depois de quatro anos de ações focalizadas e diferenciadas, a partir de 1994, começou-se a falar de *reforma* para dar conta do incrementalismo, da magnitude, da integralidade e amplitude das mudanças colocadas (GARCÍA-HUIDOBRO, COX, 1999). É igualmente interessante chamar a atenção sobre o uso diferenciado dos termos para referir-se à mudança em diferentes âmbitos do educacional: é comum aplicar *modernização* para o âmbito administrativo, *mudança* para o âmbito

internacionais.⁷ Reservaremos o termo *inovação* para as intervenções que têm lugar “embaixo”, em nível micro/local, dentro ou fora do sistema escolar.⁸ Reforma e inovação interagem na realidade, sendo difícil delimitar iniciativas e fontes para a inovação: experiências ou propostas ensaiadas “embaixo” iluminam constantemente a política educacional e são incorporadas pela reforma, ao mesmo tempo em que esta difunde linhas e propostas de mudança frequentemente incorporadas e internalizadas “embaixo” como inovação. Então, trata-se mais de um circuito dinâmico, de ida e volta.

Finalmente, reservamos o termo *mudança* para a mudança efetiva operada seja por efeito da reforma, da inovação, de sua articulação, ou prescindindo de ambas. Deste modo, estamos assumindo que nem toda reforma é inovadora; que nem toda inovação se inscreve no marco da reforma (podendo a inovação, de fato, colocar-se precisamente como uma inovação a respeito da reforma em curso); que nem a reforma nem a inovação asseguram por si mesmas mudança em educação. Assim, afirmar o papel protagônico dos docentes e suas organizações na *mudança* educacional, implica pensar dito papel em relação tanto à reforma como à inovação.

Âmbito do estudo. Dado o próprio recorte tradicional do campo educacional e das reformas, ao falar de *educação*, teremos, aqui, como referência principal, o sistema escolar, deixando fora outros sistemas de aprendizagem. Tampouco estamos incluindo a educação universitária.⁹

Referimo-nos à região (América Latina e Caribe), exemplificando e detendo-nos em alguns países, principalmente Colômbia e Chile, dois países muito diferentes, ambos

curricular e *renovação* para o âmbito pedagógico. A escolha dos termos não é casual e é, de fato, matéria para a reflexão e análise.

⁷ A inclusão dos organismos internacionais como atores da reforma se justifica dado seu peso real e crescente na formulação e orientação da política educacional em escala global e especificamente sua influência no âmbito regional e nacional, sobretudo na década de 1990.

⁸ Igualmente à *reforma*, *inovação* é um termo-problema, e as múltiplas tentativas de definição e classificação são já parte constitutiva do campo. Costumam-se colocar dois eixos principais para a classificação das inovações: alcance (micro e macro), âmbito ou âmbitos principais (dentro ou fora da escola, curricular, pedagógica, administrativa etc.) e seu valor para a mudança (superficiais ou profundas). As terminologias adotadas variam muito, incluindo “experiências significativas”, “melhores práticas”, “experiências inspiradoras”, entre outros. Estritamente, a inovação é a *aplicação* de uma ideia nova ou de uma ideia velha renovada ou reinterpretada. As ideias novas podem surgir da própria prática cotidiana, embaixo ou em cima, em nível micro ou macro. As inovações em nível local (a sala de aula, a escola, a comunidade) podem ser mera prática, ou formalizar-se, tomar a forma de *proposta* aplicável por outros; também podem ser difundidas sem ser formalizadas por cópia horizontal mediante a observação. A inovação em nível macro (reforma) geralmente parte de uma proposta prévia e se aplica a sistemas completos ou a componentes destes, pretendendo inovações em grande escala. Uma vez aplicadas, deixam de ser novas e os inovadores também deixam de sê-lo. “Inovador” em sentido lato seria uma pessoa que continua sempre inventando, criando alternativas; ou alguém que, adotando a proposta, adapta-a com liberdade. Um objetivo da macro-inovação (reforma) pode ser precisamente propiciar ou facilitar as inovações, a inventividade e criatividade dos práticos.

⁹ Parece-nos importante consignar que a educação (de um país e em geral) não se limita à educação escolar. Todo diagnóstico ou visão do educacional é incompleto se não inclui as “outras” educações, geralmente ausentes das políticas e dos informes oficiais (que associam *educação* com *educação escolar* e *reforma educacional* com reforma da educação *pública*): a educação particular, a chamada educação não-formal, com toda a sua gama de ofertas e variantes, assim como diversas formas de educação comunitária, religiosa, sistemas tradicionais de educação etc.

referências atuais para a reforma e a inovação e ambos com uma densidade inusual de documentação e registro em torno de cada experiência nacional, tanto do lado governamental como do lado docente, o que não só aporta material para a análise, mas, também aporta análise avançada por seus próprios autores. É inevitável igualmente mencionar a reforma espanhola, uma referência externa importante no desenho da última geração de reformas latino-americanas.

Se bem que se tenha em conta uma perspectiva histórica da mudança educacional na região, o documento se centra na década de 1990, período marcado por profundas mudanças no panorama mundial e no educacional especificamente. Precisamente esta retomada histórica permite constatar que as reformas educacionais de fins dos anos 1980 e 1990, se bem conservem elementos da chamada “reforma tradicional”, compartilham premissas e modos de fazer que as diferenciam de reformas ensaiadas na região anteriormente.

Fontes de informação(ver bibliografia). Procuramos fazer uma seleção variada e ampla a fim de refletir os pontos de vista tanto dos reformadores (Estados/governos e organismos internacionais) quanto dos docentes. Neste último caso, demos particular importância a periódicos e revistas sindicais, órgãos por excelência de informação e comunicação dos grêmios, nos quais podem encontrar-se tanto vozes de docentes de sala de aula e dirigentes sindicais, como de especialistas nacionais e internacionais.¹⁰ Encontramos revistas docentes com uma clara opção pluralista, nas quais opiniões e posições muito diversas têm acolhida, não necessariamente afins com a linha editorial ou as colocações docentes, incluídas as de funcionários e técnicos governamentais à frente das reformas. De fato o que a própria análise revela é que é muito menos frequente a situação inversa: dirigentes docentes convidados a expor suas ideias nas publicações oficiais das reformas. Buscou-se igualmente, onde foi possível, recorrer a entrevistas, dada a maior espontaneidade e informalidade de expressão que este formato permite. Finalmente, uma fonte importante de informação provém do meu próprio contato pessoal, correspondência, entrevistas e reuniões com equipes ministeriais, docentes, organizações e dirigentes sindicais docentes em diversos países da América Latina nos últimos anos.

Por último, uma advertência sempre necessária quanto aos riscos da generalização, neste caso ao falar “das reformas”, “dos docentes”, “das organizações docentes”, “dos organismos internacionais”, etc. Longe do estereótipo que cada um constrói do outro, dentro destes agrupamentos há diferenças significativas, fissuras e até rupturas. De fato, apesar da existência de uma terminologia comum e de diagnósticos e políticas mais ou menos padrões no conjunto de países da região, os processos e dinâmicas da mudança educacional adquirem características peculiares em cada país, sobretudo em países federados e onde a descentralização avançou e promoveu expressamente a flexibilidade e a diversidade. Há também diferenças importantes em relação a “os docentes” entre países e dentro de cada país, entre zonas ou categorias (os que

¹⁰ Para uma análise de algumas das principais revistas dos sindicatos docentes na região, ver Pincetti, 1995. As revistas analisadas por Pincetti incluem: *Serie Movimiento Pedagógico* (Argentina), *Educación y Cultura* (Colômbia), *Horizonte Sindical* (México), *Básica* (México), *Escuela Pública* (Peru), *Quehacer Educativo* (Uruguai), *Cadernos Andes* (Brasil), *Universidade e Sociedade* (Brasil) e *Línea* (CMOPE, publicada no Uruguai).

trabalham em zonas urbanas e rurais, em meio indígena e não-indígena, no ensino público e no privado, em escolas seriadas e multisseriadas, inclusive entre as redes públicas estadual e municipal). Essas diferenças se expressam também, obviamente, ao nível das organizações docentes, para as quais foram tentadas inclusive diversas tipologias; dentro destas, por sua vez, há debate, conflito, correntes e posições diferentes frente à educação, à reforma, à mudança educacional e ao papel dos docentes.

Tampouco (a reforma) ou os reformadores a partir do Estado/governo conformam um grupo monolítico ou nitidamente diferenciável – como se pode ver no passado – da “sociedade civil”. Precisamente, um sinal característico da última geração de reformas, em muitos países, foi a aproximação e a colaboração de unidades acadêmicas, universidades e organismos não-governamentais (ONGs) com o sistema escolar e as tarefas da reforma, bem como a incorporação de intelectuais e especialistas provenientes daqueles centros em posições-chaves no desenho e na condução das reformas, deslocando ou convivendo com as burocracias e os técnicos tradicionais dos ministérios de educação. Independentemente de como se veja este fenômeno – para uns, oxigenação da política educacional; para outros, cooptação dos intelectuais e do progressismo pedagógico – esta “coalizão de especialistas e burocratas” (Stromquist e Basile, 1999) condensa novas realidades e novas contradições no seio da política educacional, da reforma, dos reformadores, dos ministérios de educação, do Estado.

Também a expressão “organismos internacionais” corre o perigo de juntar em um mesmo pacote organismos muito diversos (organismos bilaterais e multilaterais, regionais e mundiais, os bancos internacionais e as agências do sistema das Nações Unidas, organismos que outorgam empréstimos e outros que outorgam doações etc.) e as diferenças – objetivos, agendas, mecanismos de cooperação financeira e técnica etc. – no interior de cada subgrupo e de cada instituição.¹¹

A chamada *comunidade educacional* é, em verdade, um sistema enormemente complexo e heterogêneo, cruzado por numerosos atores, com visões diferentes e inclusive antagônicas entre si e no interior de cada um deles. De outra parte, as percepções e posições de cada um desses grupos não são nem universais nem estáticas: adquirem especificidade em diferentes contextos e se modificam ao longo do tempo. Não obstante esta diversidade e dinamismo, o que prima – e pareceria acentuar-se – no âmbito educacional é o estereótipo, a dificuldade para “ver” o Outro e dialogar com o diferente, a fragmentação, a falta de entendimento e de cooperação, a intolerância, o belicismo, a confrontação.

A diversidade e até polarização de visões que cruzam o campo educacional podem ser enormes. Tanto que é já impossível captar o que acontece com a educação de um país atendo-se às informações e interpretações oferecidas a partir de um só “lado”, seja Estado, docentes, pais de família, alunos, empresários, igrejas, ONGs, universidades. Em qualquer caso, torna-se indispensável “baixar” às escolas e ter acesso às vivências

¹¹ Como se recomenda aos governos (Hallak, 1996), é importante ao menos distinguir *empréstimos* de *doações* – “os empréstimos deveriam ser direcionados, ao menos em alguma medida, como parte dos processos de mercado” (*Op. cit.* :5) – e dar um tratamento especial às agências do sistema das Nações Unidas, fundamentalmente provedoras de doações em dinheiro e em espécie.

e opiniões dos três atores principais, aqueles que estão no final da cadeia, na linha de fogo do ensino e da aprendizagem: alunos, docentes e pais de família.

O exitismo do relatório governamental ou internacional contrasta com o catastrofismo do relatório sindical. O diagnóstico ou a recomendação internacional pode pecar pela simplicidade e o documento acadêmico pode exceder pela complexidade. A reforma vista a partir da escola e dos docentes é muito distinta da reforma vista a partir dos escritórios ministeriais, dos planos nacionais e das declarações internacionais. As opiniões dos pais de família frequentemente não coincidem com as dos docentes, nem com as de seus filhos, os alunos. As próprias noções de *educação, escola, ensino, aprendizagem, equidade, qualidade, excelência* (a “boa” educação, o “bom” docente, o “bom” aluno) variam grandemente entre os distintos atores e setores.¹²

II. MUDANÇA EDUCACIONAL E PROTAGONISMO DOCENTE

A adaptação dos sistemas escolares aos requisitos das sociedades modernas exige uma preparação muito mais ampla e profunda do pessoal docente chamado a preparar os jovens a viver e trabalhar dentro do marco de uma organização econômica e social cada vez mais complexa. Ademais, os contínuos progressos em todos os ramos do saber, das ciências pedagógicas inclusive, compreendem mudanças nos próprios objetivos, no conteúdo e nos métodos da educação. Agora, é evidente que os resultados que se obtenham, tanto das reformas escolares atuais quanto da renovação pedagógica que se inicia, dependerão muito do próprio educador. A função docente se encontra, assim, no centro mesmo dos problemas colocados hoje no mundo inteiro pela expansão da educação e a necessidade de adaptá-la às novas necessidades do homem e da sociedade. (René Maheu, Diretor Geral da UNESCO, in: OIT/UNESCO, 1966).

A citação corresponde aos anos 1960, mas resulta próxima e atual quatro décadas depois. O reconhecimento da necessidade da “mudança educacional” é tão velho quanto o reconhecimento do abismo entre os sistemas escolares e os requerimentos de uma sociedade moderna. As sucessivas tentativas de reforma educacional não conseguiram lidar com este abismo. Antes disso, a defasagem histórica entre o desenvolvimento do conhecimento científico e a lentidão do aparato escolar para convertê-lo em currículo parece acentuar-se cada vez mais. De fato, a magnitude da lacuna entre as aprendizagens atingidas no século XX e as requeridas pelo século XXI, não somente para os pobres, mas também para as elites e os grupos dirigentes, está, hoje, no centro das preocupações dos reformadores da educação.

¹² Um tema para o qual há investigação comparativa em alguns países é o das distintas percepções existentes sobre o chamado *fracasso* escolar e *repetência* escolar especificamente (percepção ou não como um problema, causas e possíveis soluções) dos especialistas, dos docentes, dos pais de família e dos alunos. Há percepções diferentes inclusive dentro do grupo docente, dependendo da posição específica: supervisores, diretores ou docentes de sala de aula. Ver a respeito, por exemplo, o autor Assael et al, 1989; OEI-UNESCO/UNICEF, 1996; Torres, 1998a. Neste último trabalho, resenham-se três estudos sobre repetência escolar realizados, respectivamente, na América Latina (Honduras), Ásia (Nepal) e África (Quênia); em todos eles se constata a heterogeneidade de percepções em torno da repetência dentro de cada comunidade educacional e inclusive de cada comunidade escolar.

A afirmação acerca da necessidade da mudança educacional tem se juntado à afirmação do protagonismo dos docentes em dita mudança e à urgência de uma preparação docente ampla e profunda para forjar o “novo educador” e o “novo papel docente” requeridos para levá-la adiante. Não obstante, o docente deste fim-início de milênio, forjado no calor de várias décadas de políticas e reformas educacionais, é um docente empobrecido, com menos prestígio, respeito e status que o da metade do século, colocado frente a uma tarefa muito mais complexa, exigente e vigiada que a de então. As condições de trabalho docente se deterioraram em todo o mundo e a formação docente não deu o grande salto requerido. Muitos docentes nos últimos anos abandonaram a docência, também eles (e não só os alunos) expulsos por um sistema incapaz de motivar e reter. A incorporação de educadores leigos – mão de obra barata, sem ou com escassa formação, mas com menos exigências laborais – passou a converter-se em um mecanismo regular do sistema escolar em muitos países. O abismo entre o educador requerido pelo novo século e o educador disponível hoje e aqui não se reduziu, mas, amplia-se cada dia mais (Torres, 1996c, 1996d, 1997, 1999a).

Com descontinuidades e reparações intermitentes, a reforma educacional na América Latina e Caribe tem sido permanente ao menos nos últimos quarenta anos, deixando como saldo planos inconclusos que não chegam a cumprir seus objetivos porque não chegam a sair do papel ou porque se interrompem antes do tempo.

A distância entre a *reforma-documento* e a *reforma-acontecimento* costuma ser grande. Se por *reforma* entendemos a *proposta* de reforma (o dever ser, a normativa, o documento, o plano), os problemas da educação teriam sido visualizados e resolvidos há muito tempo nesta região. Comparadas com as propostas dos anos 1960, as propostas dos 90 parecem muito mais sofisticadas, tanto que em algumas ocasiões resultam estranhas aos contextos nacionais concretos para os quais estão supostamente pensadas. A comparação mostra também que apesar do avanço e da sofisticação, os problemas fundamentais continuam sem se resolver, tendo sido identificados quase meio século atrás.

Um desses problemas em escala não só regional, mas também mundial, é o “problema docente”, vinculado ao tema – também perene – da mudança educacional. O *protagonismo docente* na mudança educacional esteve presente desde sempre no discurso da reforma sem que tal afirmação tenha conseguido até agora conceituar-se nem plasmar-se adequadamente em políticas e medidas. Antes disso, como destacam estudos e analistas em diversas latitudes, o que se deu ao longo destes anos é uma *desprofissionalização* da docência e dos docentes, tanto em termos reais quanto simbólicos.

Para entender melhor o papel dos docentes e suas organizações em relação aos processos de reforma e à mudança educacional em geral, é necessário caracterizar brevemente a “reforma tradicional” assim como os processos de reforma desenvolvidos na década de 1990.

A “REFORMA TRADICIONAL”

A chamada “reforma tradicional” está questionada em todo o mundo por sua ineficácia.¹³ A literatura sobre o tema e a experiência prática mostra uma série de características comuns aos processos tradicionais da reforma educacional, às quais se atribui parte do “fracasso”. Ditas características refletem determinadas concepções a respeito da educação e do conhecimento, da política e da mudança educacional, de seus atores, instituições, mecanismos, modos de organização e operação, ritmos e tempos da dita mudança.

Alguns dos elementos que caracterizam a “reforma tradicional” são:

- Reformas “a partir de fora” Este “fora” opera em dois planos: a) por um lado, tenta se motorizar a mudança a partir de fora das instâncias que se pretende mudar (instituições escolares ou outras instituições educacionais), a partir de instâncias centralizadas, distantes da realidade e das necessidades daquelas instituições; b) por outro lado, os parâmetros teóricos e práticos para a reforma são buscados fora da sociedade nacional, nos países do Norte, sobretudo Europa, e (cada vez mais) Estados Unidos. Ditos parâmetros, pensados e ensaiados em conjunturas específicas e sujeitos a análise, crítica e debate, nestes mesmos países tendem a ser adotados acriticamente nos países em desenvolvimento. A partir de dentro de cada sociedade nacional, a política educacional e o pacote de reforma tendem a ser percebidos como autóctones e inclusive como originais.¹⁴
- Reformas “de cima” (verticais) Assume-se que a mudança educacional pode ser atingida não só “de fora”, mas também “de cima” – tipicamente fala-se de “descer até a escola”, de “aterrissar na sala de aula” – mediante regulações, decretos, propostas de novos planos e programas de estudo etc. Instala-se como natural a dissociação entre quem pensa, propõe, desenha, dá, possibilita, controla, avalia e encarna o espírito e o sentido mesmo da mudança (em cima) e quem se limita a executar e submeter à avaliação (embaixo). A participação e a consulta social – aos docentes, pais de família, alunos, a sociedade em seu conjunto – não tem lugar nem razão de ser neste esquema. Toda mudança é pensada subsumida na reforma. Inclusive a inovação é pensada como patrimônio da reforma, impedida ou ainda

¹³A literatura sobre o tema nos Estados Unidos e Canadá destaca algumas “lições aprendidas” nestes contextos: a mudança é um processo, não um evento; a prática se modifica antes das crenças; é preciso pensar grande, mas começar no pequeno; o planejamento evolutivo é melhor que o planejamento linear; a partir da política, não se pode ditar o verdadeiramente importante (modificações na conduta, nas relações, na cultura); as estratégias que integram um duplo movimento, de baixo para cima e de cima para baixo, são mais eficazes que as que operam em um só sentido; o conflito é um ingrediente necessário e inevitável da mudança; os professores são a chave da mudança educacional e sua participação ativa é fundamental, sobretudo se se aspira a uma mudança profunda, sistêmica e duradoura. (Fullan, 1993; Hargreaves, 1996, 1998; Huberman, Miles, 1990; Hopkins, 1992). Para aprofundar o tema, pode se ver também: Aguerrondo, 1992; Coraggio, 1995, 1998; Coraggio, Torres, 1997; Delors et al, 1996; Gimeno Sacristán, 1998; Popkevitz, 1994, 1997; Ribeiro, 1999; Tedesco, 1995; Tenti, 1994; Torres, 1999b, 2000a, 2000b.

¹⁴Ao analisar as reformas educacionais dos estados Unidos e outros países do Norte, de 1960 em diante, percebe-se o paralelismo entre o percurso da reforma educacional nestes países e na América Latina (temas e debates, diagnósticos e soluções, políticas, medidas e mecanismos), com a diferença de que, na América Latina, tudo isto é provado com pelo menos uma década de atraso. De fato, boa parte do que se implementou nesta região na década de 1990 corresponde ao que foi provado – e inclusive criticado e superado – nos Estados Unidos na década de 1980.

impulsionada e legitimada desde cima. Questiona-se a “pedagogia bancária” na sala de aula, mas, mantém-se em definitivo a “grande pedagogia bancária” no modelo mesmo da reforma.

▪ Reformas tecnocráticas e vanguardistas (“de autor”) Predomina uma mentalidade vanguardista, iluminista e voluntarista no desenho e execução da reforma.¹⁵ A “boa” (proposta de) reforma é julgada a partir de categorias técnicas, da consistência e coerência das ideias no papel, não necessariamente de sua pertinência e viabilidade ao se chocar com a realidade. A distância fundamental que separa “reformadores” e “reformados” (ou, ainda melhor, “reformáveis”), é a do que *sabe* (e não necessita, portanto, aprender nem submeter suas ideias a consulta, diálogo e confrontação com outros saberes) e o que *não sabe* ou tem um conhecimento equivocado ou obsoleto (e deve portanto aprender, retificar e deixar-se guiar).

A partir da perspectiva dos reformadores, a mudança é essencialmente um objetivo unidirecional e externo, a ser alcançado com os demais. Assumida a verdade e qualidade técnica da proposta, a execução – por parte dos docentes – aparece como um problema de informação e capacitação, a fim de assegurar a interpretação correta e o manejo da proposta. Assim, fica instaurado o mecanismo que permite concluir que, se a reforma tem problemas, estes serão problemas de execução, nunca de diagnóstico, planificação ou desenho.

▪ Reforma como equivalente de progresso (a “mudança” dada por boa em si mesma) Assume-se que a proposta de “mudança” é, por si mesma, indicativa de avanço em sentido positivo, considerando-se portanto desnecessário explicar o porquê, o quê, e o como das mudanças propostas. Tipicamente, as reformas carecem de uma estratégia expressa de informação, comunicação ou persuasão (muito menos discussão) pública. Espera-se que o anúncio da reforma seja bem vindo e apoiado pela cidadania, incluídos os docentes. As críticas ou resistências tendem por fim a ser vistas como resistência não à reforma mas à mudança, ao progresso, à modernidade.

▪ Reformas setoriais A política e a mudança educacional são pensadas setorialmente, entre e para educadores, como se a educação pudesse mudar exclusivamente a partir do âmbito educacional (a partir de um único Ministério, o da Educação, e a partir de um único saber, o dos educadores ou o dos pedagogos), sem vinculação com a política econômica e inclusive com outras esferas da política social. A pobreza, o desemprego, a desnutrição, a violência social, a desesperança, que ingressam na escola junto com os alunos e suas famílias, são percebidos como externos, como extra-educacionais e são encarados com medidas *ad hoc*, de assistência escolar, que se aderem às funções da escola e dos docentes. Isto, apesar de se reconhecer reiteradamente a interdependência entre educação e sociedade, entre educação, economia e política, construção de cidadania e transformação social.

¹⁵ Popkevitz é um dos críticos mais obstinados do individualismo e voluntarismo das reformas, especialmente do papel atribuído a intelectuais e investigadores como instigadores e arquitetos da mudança. Critica “uma teoria voluntarista da mudança que, por uma parte, é muito individualista e, por outra, caracteriza a mudança como um processo natural e evolutivo produzido através de ações ou forças intencionadas” (Popkevitz, 1997: 37).

▪ Reformas escolares A associação (e redução) entre *educação* e *educação escolar* se reflete, evidentemente, na política educacional. O que se chama “reforma educacional” é, na verdade, “reforma escolar”, quer dizer, pensada para modificar o sistema “oficial”, “formal” ou “regular”, deixando-se de fora outros sistemas educacionais e âmbitos de aprendizagem tais como a família, a comunidade, o trabalho, os meios de comunicação e, em geral, as ofertas educacionais consideradas “extra-escolares” ou “não-formais”. O sistema escolar se visualiza como um sistema fechado, sem contato com o mundo exterior e inclusive com outros sistemas de aprendizagem, mesmo quando a retórica da mudança alude expressamente à necessidade de abrir a escola ao entorno e construir pontes com esses outros sistemas e modalidades de aprendizagem.

▪ Reformas intra-escolares (centradas na oferta educacional) As políticas educacionais são pensadas não só como escolares mas como *intra-escolares*, quer dizer, a partir da instituição e da oferta escolar: infra-estrutura, equipamento, planos e programas de estudo, métodos e técnicas de ensino, textos escolares, bibliotecas, laboratórios, capacitação docente, organização e gestão interna da escola etc. A reforma se desentende ou atende muito marginalmente à *demanda* educacional – os alunos, os pais de família, a comunidade local, a sociedade nacional – sua problemática, opiniões, expectativas, necessidades e interesses a respeito da educação. Frequentemente, os esforços de mudança dentro da escola se chocam com limitações materiais e com a desinformação, incompreensão e resistência dos pais de família, da comunidade, da sociedade toda. Ao não se incluírem esforços expressos por incorporar a população no processo de mudança e por qualificar esta participação, particularmente entre os setores mais pobres, reproduz-se o círculo vicioso que faz com que os setores expostos à educação de pior qualidade, sejam os que menos qualidade exigem e os que menos esperam do sistema escolar, tanto para seus filhos quanto para si mesmos.

▪ Reformas do sistema escolar público A mudança educacional e a necessidade de melhorar a qualidade e a eficiência são pensadas exclusivamente para a educação escolar pública (a dos pobres), deixando de fora a educação privada (uma porção da qual também atende setores pobres). Reafirma-se, assim, a ideia de que a educação pública é má e a privada boa, que esta última não tem problemas e nem requer reformas. Não obstante, não é possível desenvolver um projeto educacional nacional e mudar a educação de um país prestando atenção unicamente a uma porção do sistema escolar e a um segmento da população, sem afetar as relações e o sentido comum construídos em torno do educacional pelo conjunto da sociedade (entre outros, a realidade e o estereótipo em torno da distinção entre educação pública e educação privada).

▪ Reformas uniformes Tipicamente, a reforma é colocada como uma reforma abrangente. A pretensão de universalidade costuma ser acompanhada da pretensão de uniformidade. Em versões modernas, a diversidade é encarada permitindo flexibilidade para introduzir adaptações (curriculares, pedagógicas, administrativas etc.), mas, sem assumir de fato a necessidade desses temas e variantes realmente diferenciados, ajustados às necessidades e possibilidades de cada contexto. Esta falta de sensibilidade diante da diversidade e, especificamente, frente às dimensões

culturais e históricas que são chaves em educação, replica-se em nível internacional, entre países centrais e periféricos e entre agências internacionais e estes últimos. O “Terceiro Mundo” ou os “países em desenvolvimento” aparecem como um conjunto relativamente homogêneo ao qual se aplicam diagnósticos e se recomenda um pacote mais ou menos padrão de reforma educacional, assim como “modelos” a imitar e transplantar de um país a outro, de um contexto a outro.

- Reformas *parciais* Uma debilidade crônica atribuída às reformas educacionais tem sido a falta de uma visão holística e de sistema. Isto leva a ver a mudança como uma resposta *aos problemas da educação* (segundo estes sejam definidos e priorizados em cada conjuntura) antes que *à educação como problema*.

Acrescentando a impossibilidade de “mudar tudo ao mesmo tempo”, tem-se privilegiado um ou mais aspectos da oferta educacional (currículo, pedagogia, administração, capacitação docente, aspectos legais, equipamento, tecnologia educacional etc.), assumindo-se, em cada caso, alguma hipótese a respeito da importância do componente priorizado e da seqüência com a qual convém introduzir ditas mudanças (primeiro a infra-estrutura e depois o currículo, primeiro o currículo e depois a administração, primeiro a administração e depois a pedagogia, primeiro os textos escolares e depois a capacitação docente etc.). Do mesmo modo, a tradição tem sido priorizar um nível educacional (primário, secundário etc.) e avançar por séries ou cursos dentro de cada nível (1ª série, 2ª série etc.). Este “gradualismo” ou “incrementalismo” (por componentes ou por níveis) nem sempre e nem necessariamente implica uma visão sistêmica, pois, inclusive quando são introduzidas mudanças em diversas frentes, cada uma delas costuma estar a cargo de unidades e equipes distintas comumente sem coordenação entre si.

- Reformas *quantitativas* A ênfase da reforma foi depositada em aspectos e resultados quantitativos, em particular o acesso e, mais recentemente, indicadores tais como retenção e conclusão. A própria repetência escolar (como uma problemática específica, diferenciada da evasão) é um indicador recentemente incorporado nos sistemas escolares. A *aprendizagem* relevante e efetiva (dos alunos, dos docentes) não aparece como preocupação visível ou é tomada como equivalente de *rendimento escolar*. O valor do número se estende e se aplica a todos os âmbitos. A quantidade se impõe inclusive quando a retórica predominante é a qualidade; de fato, a quantidade tende a aparecer como qualidade: mais anos de estudo, mais tempo de instrução, mais ou menos alunos por grupo, mais textos disponíveis, mais horas de capacitação docente, etc.

- Reformas *branco-negro* Predomina uma mentalidade dicotômica, linear e mecanicista de educação e da mudança educacional. As decisões de política seguiam por opções binárias, vendo soluções únicas e pólos opostos onde o que existe é uma ampla gama de possibilidades, variantes e matizes, e onde inclusive não existe tal “opção”. Tende a descartar-se o que se decide que “não funciona” e a buscar-se a “solução” no inverso, ou, em todo caso, no novo modelo, alternativa, método ou técnica.

Algumas dessas velhas e novas dicotomias da política educacional são: em cima-embaixo, ou embaixo-em cima, de dentro-de fora, de fora-de dentro, centralização ou

descentralização, quantidade ou qualidade, conteúdos ou métodos, oferta ou demanda, escolar ou extra-escolar, formal ou não-formal, saber escolar ou saber social, formação docente inicial ou em serviço (continuada), ensinar ou facilitar aprendizagens, ênfase no ensino ou na aprendizagem, processos ou resultados, currículo centrado no docente ou centrado no aluno, currículo fechado ou aberto, disciplinas ou áreas, fatos ou conceitos, trabalho individual ou em equipe, o técnico ou o profissional, educação geral ou especializada, educação presencial ou à distância, avaliação ou promoção automática, uso de textos ou abolição do texto, educação básica ou educação superior, adversidade como problema ou como recurso, projeto piloto ou implantação massiva, dependência ou autonomia (docente, escolar, pedagógica etc.).

- Reforma como discurso (o documento, a proposta) “A reforma” se confunde facilmente com a *proposta*, com o documento (que contém os fundamentos e lineamentos para a mudança). Cria-se a ilusão de que o que se diz ou está escrito está sendo feito efetivamente, que há reforma curricular porque há novos planos de estudo ou novos textos escolares, que a capacitação docente está funcionando e estão se modificando as práticas pedagógicas porque os docentes incorporam a terminologia da reforma, que os materiais estão sendo bem usados porque são distribuídos etc.

Fala-se da reforma pela eterna referência à normativa (ao dever ser estabelecido por esta). Sabe-se, descreve-se e se divulga pouco sobre o que sucede realmente nas instituições escolares, na dinâmica e nas relações instauradas pela reforma. Relatórios e documentos dos governos e das agências internacionais se caracterizam, de fato, por um manejo confuso e ambíguo da linguagem na qual não é fácil deslindar o que corresponde ao *dever ser* (ideário, objetivos formulados, metas a alcançar etc.) e o que corresponde ao realizado e conseguido efetivamente.

- Reforma como evento (não como processo) Apesar de repetir que a educação e a mudança educacional são de longo prazo, a reforma se coloca como um evento com uma duração determinada, marcada pela lógica e prazos da política, da administração ou do financiamento, antes que pela lógica e os prazos da educação. Daí a vulnerabilidade das reformas às descontinuidades políticas e financeiras, seu caráter esporádico e intermitente, e a pressa no lançamento e nas etapas iniciais de cada nova tentativa. A visão de curto prazo impede assumir a complexidade e integralidade requeridas para uma intervenção eficaz sobre a realidade (investigação, planejamento, experimentação etc.) que assegure aprendizagem e correção ao longo do caminho. Igualmente, reforça uma visão simplista da mudança educacional, ao se esperarem objetivos ambiciosos em tempo recorde.

A própria mudança educacional passa a ser vista como uma mudança atada sempre a uma reforma determinada (a de um governo, um ministro ou uma equipe ministerial), tornando-se difícil ver a mudança que opera com independência da reforma (ou motivada por ela, mas em outro sentido ou inclusive em sentido contrário) e a necessidade, por último, de pensar na mudança como permanente, instalada no sistema educacional, a fim de se ajustar às necessidades e possibilidades de cada contexto e de cada momento, ao avanço do conhecimento e da tecnologia, e à aprendizagem derivada da própria experiência.

▪ Reformas à prova de avaliação A tradição da reforma foi o eterno partir do zero, diferenciando-se da anterior, como novidade, original, fundadora. Espetacularidade no anúncio e no lançamento, desgaste e baixo perfil até o final, em geral sem deixar uma sistematização e avaliação do que foi feito: este é o ciclo que costuma caracterizar as reformas. Em suma, o relatório de trabalho, de circulação restrita, descreve o que foi feito em termos de um relato exitoso, com débil espírito auto-crítico (subentendendo que isso significaria “dar armas ao inimigo”) e com nulo espírito de aporte construtivo para a administração seguinte (entendendo que as regras da política não incluem um processo racional de transição, transferência de conhecimentos e aproveitamento de experiência acumulada). Por outro lado, uma sociedade desinformada e alheia ao processo, e a própria débil cultura avaliativa dentro do âmbito educacional, não pedem à reforma e aos reformadores informação pública nem prestação de contas.

▪ Reformas à prova de docentes Como norma geral, as reformas priorizaram o investimento em *coisas*, segundo as prioridades estabelecidas em cada momento (infra-estrutura, equipamento, tecnologia educacional) antes que nas *pessoas* (docentes, formação/capacitação docente, bem-estar e satisfação docente). Os docentes são caracterizados e permanecem tradicionalmente como “desafio” e como “dilema”. De fato, a reforma se caracterizou por um profundo dualismo em torno do tema docente: valorização docente na retórica, mas negligência, desprezo e desconfiança na prática; os docentes como principais responsáveis dos problemas educacionais e da deterioração da qualidade da educação e, ao mesmo tempo, com salvadores e principais responsáveis pela melhoria de tal qualidade; os docentes como obstáculo e ao mesmo tempo como protagonistas da mudança educacional.

As medidas são anunciadas sem prévia informação ou consulta, contando com os docentes como aplicadores obedientes de decisões tomadas por outros – outros que circulam e se renovam constantemente, junto com as propostas de mudança; decisões que afetam de maneira direta e às vezes radical seu trabalho e sua vida – sem atenção a questões fundamentais como a persuasão, os afetos e a vontade de mudança daqueles que são convocados como aliados para mudar. A capacitação docente vai colada à reforma – orçamentária e cronologicamente – frente a outros investimentos e medidas consideradas prioritárias, é pensada como instrumental às necessidades da reforma (tipicamente através de medidas *ad hoc* e sem vincular-se ou incidir sobre as instituições de formação inicial) antes que ao desenvolvimento profissional dos docentes, e se caracteriza por um enfoque corretivo e reabilitador, que coloca eternamente em dúvida o saber docente, sua validade e legitimidade.

É sintomática a falta de informação sobre os docentes na região e nos diferentes países, inclusive em nível quantitativo, carecendo-se praticamente de estudos qualitativos que seriam fundamentais (opiniões, percepções, atitudes, expectativas, necessidades e estilos de aprendizagem, condições de trabalho e de vida etc.). Faltaram, em geral, políticas e medidas profundas e integrais (salários, condições de trabalho, formação, carreira do magistério, apreço e respeito social) para reverter a situação docente e fortalecer seu papel profissional. Já é constatação corrente nos processos de reforma o fato de que talvez o efeito mais importante desta sobre os docentes seja a apropriação de uma nova terminologia sem que isso implique

apropriação dos conceitos e das propostas, muito menos mudanças nas mentalidades e práticas.

▪ Reformas à prova de mudança As características descritas antes evidenciam uma visão simplista, normativa, voluntarista (uni)linear da mudança educacional, concebida a partir de intervenções verticais, setoriais (e intra-escolares), uniformes, instrumentais, dirigidas a partir de instâncias centrais, sem uma estratégia expressa de informação, comunicação e debate público, realizável em curto tempo e segundo um plano pré-fixado de antemão. A inovação educacional é concebida de maneira descontextualizada e sem história, sua ampliação e institucionalização (passar do micro ao macro, do projeto à política) tendem a ser vistas como um mero processo de expansão, podendo transladar-se e se replicar de um lugar a outro. À investigação empírica se atribui a capacidade para dirimir “o que funciona” e o “que não funciona” em geral, podendo “lições aprendidas” em cada situação concreta também ser generalizáveis a qualquer contexto e momento. O ensaio contínuo, o eterno partir do zero, o ativismo sem reflexão, a falta de sistematização e avaliação, o exitismo, a certeza e a infalibilidade como princípios, impedem a aprendizagem, tanto individual como institucional e, portanto, a própria mudança, ingrediente e condição indispensável da MUDANÇA.

O fracasso da “reforma tradicional” sugere, enfim, que não se trata tanto de melhorar os mecanismos e estratégias de execução, mas de rever a própria maneira de pensar e fazer política educacional, assim como de repensar o modelo educacional e de mudança educacional que está por trás.

REFORMA EDUCACIONAL NOS 90

A década de 1990 se caracterizou por uma reativação da educação e de sua importância em escala global e por uma grande uniformidade da política e da reforma educacional também em escala global, no marco da globalização e da hegemonia do modelo e do pensamento neoliberal.

De fato, a reforma educacional e esta década não podem ser entendidas senão no marco mais amplo das reformas colocadas dentro do esquema neoliberal e, particularmente, dos princípios do novo paradigma organizativo proposto para a reforma do Estado e do setor público. A figura de “um governo que tome o timão em lugar dos remos” (Osbourne e Gaebler, 1994:53) expressa bem a nova função atribuída ao Estado, questionado o Estado de Bem-estar e anunciado o trânsito para um Estado Eficiente e Capaz. O “novo gerenciamento público” (*new public management*), inspirado no modelo gerencial da empresa privada, propõe como princípios orientadores:

- incorporação de profissionais competentes, com capacidades técnica, de liderança e de gerenciamento, ao setor público e às tarefas de direção, e fortalecimento de ditas competências e capacidades;
- descentralização e terceirização (externalização) de funções;
- adoção de um esquema organizativo mais horizontal e menos hierárquico;

- introdução da competição interna no setor público;
- da ênfase no planejamento e no acompanhamento da gestão à ênfase no controle e avaliação de resultados (medidos e termo de qualidade, eficiência e eficácia);
- adoção e vigilância de padrões e medidas de rendimento;
- estabelecimento de um sistema de incentivos vinculados a desempenho e produtividades, com base em resultados;
- adoção de um modelo e um estilo de *gerenciamento* e substituição ao modelo e estilo tradicionais de *administração*; racionalização do gasto e redução de custos;
- melhoramento e maior acessibilidade à informação disponível e maior utilização desta na tomada de decisões;
- flexibilidade para adaptar-se às mudanças e favorecer a inovação;
- responsabilidade pelos resultados e prestação pública de contas.¹⁶

As reformas em ação (para além do papel e dos propósitos enunciados) diferem muito entre os distintos países da região, não tanto em termos de um “ritmo de avanço” (o que pressuporia uma agenda e passos comuns), mas de aspectos idiossincráticos que a história, a cultura e o contexto colocam em cada caso. Várias delas partiram de uma crítica expressa ao modelo de “reforma tradicional”, ao menos em alguns de seus aspectos mais salientes (verticalismo, autoritarismo, falta de visão e intervenção sistêmica) e se propuseram superá-lo, particularmente quanto ao caráter mais integral da proposta (intervensões em diversas frentes: estrutura, administração, normativa, currículo, avaliação, textos escolares etc.), horizontes temporais mais prolongados para pô-la em marcha e perceber resultados, incorporando a mudança como dimensão e mecanismo permanente no sistema, em diferentes níveis, maior atenção à informação e ao conhecimento como ingredientes da política educacional e da tomada de decisões, assim como a necessidade de consulta, informação e comunicação pública.

Alguns dos elementos distintivos das políticas e reformas educacionais dos 90 incluíram:

O espírito, os objetivos

- Uma educação para “adequar-se às mudanças” e responder às necessidades da sociedade do conhecimento Na formulação dos objetivos da educação e da mudança educacional em nível mundial, predominou o enfoque do *capital humano*, que vê na educação essencialmente uma ferramenta para produzir trabalhadores qualificados, úteis às necessidades da empresa, versáteis e flexíveis para se adequarem às mudanças. Não obstante, há uma ampla gama de visões sobre o educacional que não se restringem, nem aceitam, esta versão, entre

¹⁶Existe uma ampla literatura (propositiva e crítica) a respeito. Uma aproximação a esta colocação pode ser encontrada no livro de Osbourne e Gaebler (1994), *Um novo modelo de governo: como o espírito empresarial transforma o setor público*.

outros: o “desenvolvimento humano”,¹⁷ a “transformação produtiva com equidade”¹⁸, o “aprender a ser, a conhecer, a fazer e a conviver”¹⁹ e “construção da cidadania”.²⁰

É importante notar que um objetivo corrente nas propostas (inclusive alternativas) sobre o educacional é formulado em termos de “adequar-se às mudanças”, não de antecipar o incidir sobre estas, para redirecioná-las, assumindo-se de fato a inevitabilidade de ditas mudanças e de seus efeitos. A construção de sujeitos críticos, capazes de transformar sua realidade e de participar ativamente no desenvolvimento de sua comunidade e de seu país, presente como objetivo nas políticas e propostas educacionais das décadas de 1960 e 1970 tendeu a desaparecer dos objetivos da educação.

- Qualidade e equidade como eixos da política e da reforma educacional A *qualidade* – sua “deterioração” e sua “melhoria” – foi o eixo principal da reforma. *Qualidade* se instalou como um termo placebo (bom para tudo), aparentemente consensual; não obstante, o debate nestes anos mostrou a existência de concepções e compreensões muito diversas e a inutilidade de dito debate tanto no plano conceitual quanto operacional. Na prática, a versão de *qualidade* que se impôs nas políticas é a que associa qualidade com *eficiência* (Edwards, 1991)²¹ e com *rendimento escolar* (“melhorar a qualidade da educação” fundamentalmente como “reduzir o fracasso”, “reduzir a repetência”, “corrigir o fluxo”, “melhorar o rendimento escolar”).

Um segundo conceito chave foi o de *equidade*, entendido já não só como problema de acesso, mas de acesso a uma educação de qualidade. O “novo conceito de equidade” inclui o reconhecimento da necessidade de uma *oferta diferenciada* – não homogênea para todos, pois são desiguais os pontos de partida dos diversos setores e grupos – precisamente para atingir *resultados homogêneos*; e, vinculada a isto, a “focalização na pobreza” e a ofertas e políticas e programas compensatórios, de *discriminação positiva*, para os setores mais pobres, vulneráveis e “em risco”, incluindo políticas orientadas a atender fatores externos à escola (assistência escolar, apoio à demanda etc.).²²

¹⁷ Conceito vinculado à proposta do PNUD e dos Relatórios Anuais de Desenvolvimento Humano deste organismo. Para uma análise crítica e uma discussão a respeito, ver: Coraggio, 1995, 1999.

¹⁸ Proposta elaborada por CEPAL-UNESCO, em 1992, no documento intitulado “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”.

¹⁹ Os “quatro pilares da educação” propostos pela Comissão Delors em seu relatório “A educação encerra um tesouro”, aparecido em 1996.

²⁰ O conceito e o objetivo de construção de “cidadania” aglutinou, nos últimos anos, várias das correntes críticas e alternativas da educação.

²¹ “O conceito de *qualidade* começou unido ao conceito de *equidade* e *democratização*, na década de 70 e começo de 80, mas, pouco a pouco, foi-se dando um deslocamento deste conceito e os termos *equidade* e *democratização* foram sendo marginalizados para falar-se, então, da *eficiência*” (Aldana e Caballero, 1997:81).

²² A avaliação do processo chileno de reforma (1990-98), feita pelos seus próprios “autores” e “atores” (Garcia-Huidobro, 1999), adverte sobre a persistência de fortes distâncias entre a educação de uns poucos e a da maioria, em que pese a ênfase dada neste país às políticas de focalização na pobreza e discriminação positiva, concluindo-se que “o que se avançou na qualidade é certamente maior que o

- Primazia da análise econômica (e dos economistas) na definição de políticas e prioridades em educação A redução de custos e a relação custo-benefício passaram a ser critérios centrais nas decisões de política educacional. Tanto em nível internacional quanto nacional, o cenário educacional passou a ser dominado pelos economistas e por uma visão economicista da educação. Os educadores são vistos como meros técnicos, cujo campo de trabalho é o nível micro; a pedagogia aparece ignorada ou simplificada reduzida a um “inventário de métodos e técnicas”, com um perfil doméstico, limitado ao âmbito da sala de aula.²³ Ao mesmo tempo, na dinâmica contraditória instaurada pelos processos de descentralização, a autonomia escolar, a promoção da inovação em nível local, a criação de redes, a ênfase na aprendizagem etc., a pedagogia (e o papel dos docentes) foi exigindo visibilidade e importância ao longo da década.

Os atores

- Maior presença financeira e técnica dos organismos internacionais na política educacional, com um papel preponderante da banca internacional, não só através de empréstimos, mas de assessoria técnica para o diagnóstico, desenho e execução de políticas, programas e projetos.²⁴ Dito papel variou entre os distintos países dependendo fundamentalmente da capacidade técnica, de proposição e negociação das equipes nacionais, assim como das características profissionais e pessoais dos técnicos contratados pelos bancos, em cada caso (Coraggio e Torres, 1997; King e Buchert, 1999).²⁵

Para a operação dos “Projetos de Melhoria da Qualidade da Educação”, financiados com empréstimos e assessoria fundamentalmente do Banco Mundial e/ou do BID, criaram-se Unidades Executoras especiais, situadas fora dos Ministérios de Educação. Isto trouxe como consequência, na maioria dos países, uma fragmentação ainda maior

avanço na equidade” (p. 36) e que “os esforços que estão sendo feitos para produzir uma educação de qualidade entre os mais pobres são insuficientes” (p. 38).

²³Tornou-se comum a afirmação de que “a educação é importante demais para ser deixada nas mãos dos educadores”. De sua parte, os pedagogos (dado o papel protagonista dos psicólogos em algumas reformas curriculares orientadas pelo construtivismo) argumentaram que “a educação é importante demais para ser deixada nas mãos dos psicólogos”. Pedagogos e psicólogos afirmaram por sua vez que “a educação é importante demais para ser deixada nas mãos dos economistas”.

²⁴Nos próprios termos do Banco Mundial: “No plano internacional, o Banco é a maior fonte de assessoria em matéria de política educacional e de fundos externos para esse setor” (Banco Mundial, 1996:7). De fato, no Chile, por exemplo, a partir de 1994, o BM continuou prestando assessoria técnica apesar de que já não houvesse financiamento envolvido (Cox e Avalos, 1999). Quanto ao financiamento, o BM encabeça com uma importante margem a lista de financiadores externos do setor educacional na região, seguido do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (McMeekin, 1996).

²⁵Chile e Bolívia foram apresentados como dois países que, na região fizeram valer seus pontos de vista na negociação com o Banco Mundial. No Chile, o BM aceitou finalmente apoiar duas questões que não estavam naquele momento entre suas prioridades: reforma curricular e educação secundária. Foi também convencido a apoiar o projeto Enlaces (rede escolar de computadores) e os Projetos de Melhoria Educacional (PME) nas escolas: no caso do Enlaces, a preocupação girava em torno da viabilidade e do risco desta intervenção; no dos PME, os funcionários do Banco temiam que os fundos dados às escolas fossem usados pelos docentes para outros fins (Cox e Avalos, 1999). Bolívia, por sua vez, conseguiu incluir dentro da reforma a educação para populações indígenas e a reforma curricular, fazendo da interculturalidade um eixo central do novo currículo; os técnicos do BM recomendavam concentrar-se na reforma para a população “hispano-hablante”.

da política educacional nacional e uma fratura entre dois (ou mais) Ministérios da Educação por país, um tradicional e um “moderno”, com recursos frescos e encarregado de renovar o sistema. As dificuldades para gerir a mudança educacional “a partir de fora” e a partir de unidades *ad hoc* foram assinaladas e se fizeram patentes ao longo da década.²⁶ Por outra parte, a falta de coordenação e inclusive a competição entre agências (e/ou países) se fez palpável na superposição de iniciativas e acordos internacionais, mundiais, e especificamente regionais, subscritos pelos países na década de 1990 como plataformas para a reforma educacional na região (Gajardo e de Andraca, 1997; Torres, 1999b).²⁷

Precisamente a presença do Banco Mundial (junto com o Fundo Monetário Internacional) na política e na reforma educacional nesta região é um dos eixos da polémica educacional na atualidade e da confrontação entre governos e docentes. A maior ou menor “ingerência”, a maior ou menor “fidelidade” das reformas às orientações e condições estabelecidas pelo BM, é, de fato, tema de discrepância entre esses três atores: governos, docentes e Banco Mundial.

Os governos buscam em geral manter opaca e com baixa visibilidade pública a relação com o Banco Mundial em torno dos empréstimos e dos projetos financiados por este organismo, inclusive buscam distanciar-se ou diferenciar-se de algumas de suas posturas e recomendações de política. Alguns governos ou ministros afirmaram publicamente esta distância.

Os docentes e suas organizações, por sua vez, colocam o tema no centro da agenda do debate educacional, tendendo a ver em cada reforma nacional e no conjunto da política educacional na região a mão firme e o retrato fiel do BM.

O Banco Mundial, de sua parte, lamenta e reclama da falta de atenção, por parte dos governos, a algumas recomendações consideradas importantes e atribui a isto, em

²⁶Assinalava-se a respeito, em um documento setorial do Peru, elaborado conjuntamente pelos técnicos do Ministério da Educação (MED) e do próprio Banco Mundial: “A experiência de três décadas ensina que não se pode implementar com êxito uma reforma se não se envolve desde o começo a antiga estrutura. A prática de criar estruturas paralelas como veículo para a implantação de reformas terminou por fazer do MED uma organização carente de visão estratégica e sem poder para implementar uma reforma em nível nacional”. (Peru, 1994:iii).

²⁷No fim-início de século, América Latina e Caribe está cruzada por três iniciativas internacionais para a expansão e melhoria da educação básica: (1) o *Projeto Principal de Educação* (PPE), acordado em Quito, em 1991, projeto regional impulsionado e coordenado pela UNESCO, com o ano 2000 como horizonte para o cumprimento de três metas: acesso universal à escola primária, eliminação do analfabetismo adulto, melhoria da qualidade e da eficiência da educação; (2) a *Educação para Todos*, acordada em 1990, em Jomtien, um programa mundial impulsionado e monitorado por UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial com metas – essencialmente as mesmas do PPE, mas dentro de uma visão ampliada de educação básica – para o ano 2000 (o prazo foi adiado para 2015 a partir da avaliação de fim de década realizada em Dacar em abril de 2000); (3) o *Plano Acesso Universal à Educação para 2010*, acordado na Cúpula de Miami, convocada pelo presidente norte-americano Clinton, em 1994, e ratificado como *Iniciativa de Educação* na II Cúpula, em Santiago, em 1998. Esta iniciativa, de alcance hemisférico, propôs metas para os três níveis educacionais, incluído o universitário, e fixou o ano 2010 como horizonte. A iniciativa surgiu liderada pelo governo estadunidense, é coordenada pelos governos do México, Argentina e Chile, e conta com a participação de diversos organismos internacionais, regionais e nacionais (entre os principais, OEA, Banco Mundial, BID, USAID).

parte, as dificuldades que as reformas enfrentam para melhorar a qualidade e reduzir a iniquidade nos sistemas educacionais nestes países (Schiefelbein, 1995)²⁸.

Por isto tudo, pareceu-nos importante incluir mais adiante (ver Quadro A) um resumo das recomendações de política educacional feitas pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento.

▪ Maior presença do setor privado (com e sem fim de lucro) no setor educacional tanto nas decisões como na execução. O empresariado emergiu como um “novo ator” protagonista na mesa de discussão e consulta, bem como um sócio chave para a reforma educacional, o que incluiu um impulso forte da *filantropia* (a “empresa responsável”, a “empresa cidadã”) vinculada ao âmbito educacional.²⁹ Foi notória a incursão da mentalidade e do discurso empresarial no terreno educacional (qualidade total, a escola equiparada com a empresa, o aluno como cliente, o diretor de escola como gerente, gestão escolar como gerência escolar etc.), Assim como no imaginário em torno da “educação do futuro”; a lista de valores e atitudes desejáveis no educando coincide, de fato, com a lista de valores e atitudes destacados como essenciais no mundo corporativo moderno: flexibilidade, autonomia, resolução de conflitos, cooperação, criatividade, trabalho em equipe etc.

Por outro lado, tanto a partir dos organismos internacionais quanto dos Estados Nacionais, impulsionou-se a participação dos organismos não-governamentais (ONGs), vistos em uma função complementar à do Estado e em uma relação de contratação (externalização ou terceirização).³⁰ Isto se situa em uma proposta de diversificação da oferta, a fim de introduzir a competição no terreno educacional (a competição como mecanismo chave da qualidade). Os limites cada vez mais “nebulosos” entre o público e o privado - o público não estatal, o privado como público - passou a ser uma afirmação forte e generalizada da época, que cruzou também o campo educacional.

▪ Maior presença dos pais de família e da comunidade na instituição escolar Dita presença (“participação comunitária”, “gestão comunitária”, “auto-gestão escolar”) foi promovida com ao menos dois objetivos a partir da política educacional: (a) uma maior contribuição, em dinheiro e em trabalho da comunidade local a fim de fazer frente aos custos da educação (políticas de “financiamento compartilhado” ou “recuperação de custos”); (b) um maior controle sobre a escola e sobre os docentes em particular,

²⁸É o caso, por exemplo, do tema infra-estrutura (inversão desestimulada atualmente pelo BM, mas vigente em muitos países inclusive como inversão prioritária nos projetos de melhoria da qualidade financiados pelo próprio BM), o tamanho da turma (a recomendação do BM foi no sentido de aumentar - ou não reduzir - a proporção professor-alunos, como uma medida para racionalizar o sistema e economizar recursos) ou a recomendada transferência de recursos da educação superior à educação básica (muitos países não o fizeram).

²⁹Ver, por exemplo, Puryear 1996, “Sócios para o progresso: a educação no setor privado na América Latina e Caribe”.

³⁰“... a participação das ONGs na oferta da educação deverá ser considerada outro elemento da descentralização, um complemento do papel do Estado... É necessário propiciar um ambiente que facilite a participação do setor privado na operação de instituições educacionais, sejam estas com fins de lucro ou como serviço social” (Husain, vice presidente do Banco Mundial para a América Latina, 1993:14).

através da criação de diversas instâncias de participação e gestão comunitária encarregadas de “fazer com que a escola funcione”. As atribuições e responsabilidades destas instâncias comunitárias variam, mas incluem questões como a compra de insumos, a eleição de diretores, a vigilância da assiduidade docente, o pagamento de salários e a decisão sobre os incentivos docentes, e a participação na elaboração do projeto educacional da instituição escolar. De fato, grande parte da inovação educacional destacada na década de 1990 a partir da perspectiva da reforma gira em torno do componente “gestão comunitária”.³¹

▪ Maior diversificação e hierarquização dos agentes educacionais dentro e fora da instituição escolar Dentro da escola, tornou-se relevante a figura e o papel do diretor - sua visão e capacidade de liderança, sua formação, seu exemplo como “líder da aprendizagem” - no desenvolvimento de um clima institucional favorável à mudança e na conquista de uma “escola eficaz”. Diversas políticas e medidas foram aplicadas à seleção, motivação e capacitação de diretores, para quem tendeu a se estabelecer um circuito diferenciado de capacitação, de estilo gerencialista, para a gestão escolar, diferente do circuito de capacitação docente, centrado em questões curriculares e pedagógicas. Os supervisores e a função de supervisão não mereceram a atenção prevista nos documentos; sua própria função tradicional veio a ser de fato drasticamente modificada - num marco geral de afrouxamento das funções de acompanhamento e controle de processos e da importância atribuída à avaliação dos resultados - e suprida por velhos e novos agentes, sobretudo externos à escola: técnicos, assessores, consultores, os próprios pais de família e a comunidade. Tudo isto criou uma situação contraditória: por um lado, ênfase na equipe escolar; por outro, diferenciação e distância maior entre diretores e o plantel docente.

Âmbitos, eixos, ênfases

▪ Prioridade à educação básica (e à educação primária em particular) no marco dos compromissos internacionais firmados na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jontiem, Tailândia, março de 1990), convocada por quatro organismos internacionais: UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. A “visão ampliada” de educação básica acordada em Jontiem entendeu que esta educação significa: uma educação para *todos* (crianças, jovens e adultos), *permanente* (começa com o nascimento e dura toda a vida), *dentro e fora da escola* (família, comunidade, trabalho, meios de comunicação etc.), definida não por um determinado número de anos de escolaridade, mas por sua capacidade para satisfazer *necessidades básicas de aprendizagem* das pessoas, de onde o *básico* não equivale a *mínimo*, mas a *essencial*, um piso a partir do qual chegar à aprendizagem permanente e a formas de conhecimento cada vez mais avançadas. Não obstante, não é esta a visão que primou no desenho e execução das políticas e reformas educacionais pós Jontiem. Na maioria dos países – e concretamente da América Latina e Caribe – *educação básica* se reduziu à *educação de crianças, educação escolar e educação primária*. O que se deu foi uma

³¹Alguns exemplos: o Governo Escolar, na Colômbia; EDUCO, com sua Associação Comunitária de Educação (ACE), em El Salvador; PRONADE, com o Comitê Educativo (COEDUCA), na Guatemala; os Comitês de Apoio à Gestão Comunitária (AGE), dentro dos programas compensatórios PARE, no México; as Redes Amigas com os Conselhos de Rede, no Equador; as Juntas Municipais e Locais, em Honduras.

ampliação do número de anos do ensino obrigatório; na maioria dos países foram agregados três anos ao que era um primário usualmente de seis ou sete, e a esta franja, de nove ou dez anos de escolaridade, passou-se a denominar *educação básica* (Torres, 2000b).

▪ Prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma no contexto mais amplo da reforma administrativa do Estado e do novo modelo de gerenciamento público, tanto em nível central e intermediário como no nível da instituição escolar, entendendo reforma administrativa como ponto de entrada e condição para a reforma em outros âmbitos (curricular e pedagógico)³². A noção de “gestão”, nos distintos níveis, passou a ser vista fundamentalmente a partir da perspectiva administrativa e a “capacitação para a gestão” – em nível ministerial, da instituição escolar – como o desenvolvimento de competências para a boa gerência. O “império burocrático-tecnocrático” confinou a pedagogia à sala de aula, como um âmbito doméstico, alheio não só ao nível macro, mas também ao próprio âmbito institucional da escola (Ezpeleta, 1996). Neste marco, propostas alternativas colocaram a necessidade de entender a gestão de maneira integrada, incluindo tanto a dimensão administrativa quanto a pedagógica (Ezpeleta e Furlán, 1992).

▪ Um pacote de políticas para “melhorar a qualidade” da educação Algumas das estratégias e “insumos”, considerados importantes para melhorar a qualidade e presentes em grande parte dos processos educacionais da região foram:

- reforma administrativa do sistema e da instituição escolar, complementada com uma renovação do marco legal;

- aprofundamento dos processos de descentralização, junto com maior autonomia da instituição escolar;

- ênfase sobre o rendimento escolar e sobre sua avaliação e implantação de sistemas nacionais de avaliação de resultados;

- incremento do tempo de instrução como variável fundamental: mais anos de estudo (extensão da franja denominada “educação geral”, “básica” ou “fundamental”), mais dias de aula ao ano (sendo a meta aproximar-se do número de dias de estudo nos países industrializados), mais tempo diário na escola (tendendo-se ao retorno à jornada escolar completa) e mais tempo de estudo em casa (tarefas escolares);

- produção e distribuição de textos escolares e promoção dos materiais auto-instrutivos (guias de aprendizagem);

- promoção da educação a distância através de diversas modalidades, tanto para instrução escolar como para a formação e capacitação docente;

³²Um exemplo claro deste esquema é o da reforma educacional no estado brasileiro de Minas Gerais, iniciada em 1990 e considerada um modelo exitoso e paradigmático da década. Em 1996, a então secretária de educação do estado explicava: “(...)Agora estamos começando a trabalhar nos aspectos pedagógicos, posto que cremos que os aspectos administrativos e financeiros estão funcionando até certo ponto bem” (Machado Pinheiro, 1997: 31).

- impulso à capacitação docente em serviço, incluindo: esquemas descentralizados na oferta da capacitação (com participação e venda de serviços por parte de universidades, ONGs, empresa privada etc.);

- impulso a modalidades horizontais de cooperação e aprendizagem entre docentes (espaços de encontro, redes), aproximação da capacitação aos docentes (nas próprias instituições escolares) e diferenciação de dois circuitos de capacitação: um para diretores e supervisores (gerencial) e outro para docentes de sala de aula (curricular e pedagógica);

- avaliação do desempenho docente, fundamentalmente através do desempenho escolar dos alunos, e promoção de uma política salarial e de incentivos vinculada a este desempenho;

- maior atenção e visibilidade da educação para populações indígenas, generalizando-se como enfoque a educação bilíngue intercultural e a interculturalidade como dimensão chave;

- reformas curriculares orientadas para alcançar *competências* (saber com saber fazer), à formação em valores e ao “aprender a aprender”; tendentes à integração do currículo em áreas, à incorporação de novas áreas ou disciplinas (por exemplo, educação tecnológica), e uma ênfase maior na aprendizagem de idiomas estrangeiros (inglês, mas também francês em alguns casos); os chamados “eixos” ou “temas transversais” passaram a ocupar lugar central no currículo; o construtivismo – em distintas interpretações e variantes – apareceu como o marco dominante no cenário curricular e pedagógico;

- constituição de redes em diferentes níveis (inter-escolares, interpessoais, inter-institucionais etc.) e para diferentes propósitos;

- renovada convicção e forte impulso às modernas tecnologias da informação e comunicação como recursos para o ensino e como complemento, ou substituto, ao labor docente.

Desenvolvemos a seguir com maior detalhe alguns destes pontos, privilegiando aqueles que têm uma relação mais direta com a resposta e o conflito docente, tema que abordaremos no capítulo seguinte.

▪ Descentralização do sistema e autonomia da instituição escolar A descentralização passou a constituir elemento central e articular da política educacional, fazendo par com uma maior autonomia da instituição escolar. Os sentidos e qualidades da descentralização e da autonomia variaram muito nos diferentes países. Não obstante, como foi documentado amplamente (entre outros, Espínola (1994); Arnove (1997)), o principal motor da descentralização educacional não foi a *lógica educacional* (flexibilidade e adequação às circunstâncias locais, maior relevância e pertinência do currículo, instituições e equipes escolares autônomas, maior participação da sociedade local), mas a *lógica política* (reduzir o tamanho e o poder do Estado, redistribuindo o poder para as esferas intermediárias e locais, assim como quebrar o poder dos sindicatos docentes) e a *lógica econômica* (reduzir o gasto em educação).

Insistiu-se, por outro lado, que uma descentralização eficaz requer uma estrutura central forte, capaz de assumir três tarefas principais: (a) fixar objetivos e prioridades através de mecanismos de participação democrática, (b) avaliar os resultados e (c) compensar as diferenças, a fim de resguardar a equidade e balancear as possíveis iniquidades ocasionadas pelas próprias políticas de descentralização (Tedesco, 1991, 1995). Não obstante, em vários países, deu-se um enfraquecimento das instituições centrais e inclusive um esvaziamento e um dismantelamento dos ministérios de educação. Os processos de descentralização e autonomia escolar privilegiaram os aspectos administrativos e financeiros em vez dos curriculares, restando muito por fazer no âmbito do fortalecimento da autonomia profissional das equipes docentes.

- Avaliação de resultados, informação pública e prestação de contas por parte do sistema e da instituição escolar frente aos pais de família e à sociedade. Dentro deste esquema, impulsionou-se a avaliação de rendimento escolar mediante provas estandardizadas (ênfatizando-se duas áreas críticas, em torno das quais foram centradas as medições: linguagem e matemática) e a implantação de sistemas ou mecanismos nacionais de avaliação em vários países³³. A idéia é prover informação regular de resultados a pais de família e à opinião pública, assumindo-se que isto contribuirá para melhorar a eficiência e a qualidade ao nível de cada escola e do sistema escolar em seu conjunto. Impulsionou-se igualmente a ideia da avaliação do desempenho docente – junto com a promoção de incrementos salariais e incentivos vinculados a tal desempenho – julgada fundamentalmente a partir do rendimento escolar dos alunos. Este esquema de avaliação docente foi em geral rejeitado pelos docentes e suas organizações; por outra parte, tropeçou em enormes dificuldades nos poucos países onde chegou a se instalar.

- Revalorização, profissionalização e protagonismo docente A magnitude da “crise docente” ganhou notoriedade internacional e regional, e foi objeto de numerosos estudos e eventos. Estendeu-se o discurso da *revalorização*, da *profissionalização*, da *autonomia* e do *protagonismo* docente. Neste marco, implementaram-se medidas em diversas frentes, algumas delas importantes, algo originais e até prometedoras de um pensamento e uma prática renovados em torno do tema. Não obstante, dada a complexidade da problemática, dos objetivos colocados para as reformas e da distância entre o docente real e o perfil/papel docente atribuído nestas, as políticas e medidas implementadas foram não só extremamente débeis e insuficientes, senão freqüentemente incoerentes e até contrárias aos propósitos enunciados. Os aumentos e incentivos salariais não conseguiram satisfazer as expectativas e reclamos docentes.

Formação/capacitação docente ocupou um lugar secundário frente a outras intervenções (infra-estrutura, reforma administrativa, provisão de textos escolares e tecnologia etc.) e, em todo caso, esteve longe da requerida para fazer frente às necessidades colocadas no interior das próprias reformas. Privilegiou-se a capacitação em serviço, em geral desligada da formação inicial, esta última praticamente intocada pelas reformas. A capacitação adotou modalidades massivas, descentralizadas, respondendo fundamentalmente à urgência e às necessidades instrumentais de

³³Nos 90, a maioria dos países da região montou algum tipo de sistema de avaliação; no início da década, apenas quatro países – Chile, Costa Rica, México e Colômbia – tinham tais sistemas (Wolff, 1998).

execução da reforma. Foram postos em andamento diversos mecanismos de controle, avaliação e exigência laboral docente, tanto de dentro do sistema escolar (avaliação de conhecimentos e desempenho, requisitos de capacitação etc.) como de fora deste (controle dos pais de família e da comunidade).

Estas e outras medidas, algumas das quais implicavam rupturas fundamentais na tradição escolar e docente, foram tomadas em geral sem consulta aos docentes e inclusive sem a informação mínima requerida. Não é casual que o enfrentamento reformas/docentes tenha se acentuado e generalizado na maioria dos países da região. A questão docente continua sendo o grande calcanhar de Aquiles da mudança educacional, subsistindo a falta de políticas e estratégias consistentes, integrais e profundas em torno do tema.

Estratégias da reforma

- Políticas de Estado, mais que de governo A própria presença dos organismos internacionais e dos empréstimos envolvidos contribuíram para uma maior continuidade das políticas, na linha – enfatizada desde a década de 1980 – de entender a política educacional como “política de Estado, não de governo”. Precisamente uma característica dos processos de reforma da década de 1990 foi, em geral, sua maior durabilidade no tempo, com casos de reformas que sobrevieram mais de um período de governo e, inclusive, a governos de diferentes orientações. Isto permitiu, em alguns casos, algo inédito nas reformas educacionais, como é a possibilidade da aprendizagem e, inclusive, da retificação.³⁴
- Reforma massiva, integral e gradual Partindo de uma crítica à “reforma tradicional”, sobretudo por seu caráter inorgânico e assistêmico, muitos processos de reforma na década de 1990 se colocaram como reformas integrais (conciliar quantidade com qualidade, considerar tanto a oferta quanto a demanda, atender as diferentes frentes de mudança – administrativa, curricular, pedagógica, normativa, organizacional – e promover a intersectorialidade), em uma estratégia de mudanças sequenciadas e graduais. Igualmente, a partir da crítica à ineficácia dos “projetos piloto”, governos e agências internacionais coincidiram em colocar a massividade como uma estratégia expressa do processo e o “aprender no caminho” antes que em projetos piloto e na experimentação.³⁵

³⁴O processo chileno de reforma educacional foi destacado como “um exemplo de política educacional que exhibe um nível pouco usual de continuidade no tempo, o que permite em muitos âmbitos ver o ciclo de forma completa: propostas-implementação da política-resultados” (García Huidobro, 1999:5). Acrescentaríamos que a experiência chilena se destaca também pelos esforços de sistematização individual e coletiva ao longo do processo (da qual participam, ademais, múltiplos quadros de direção deste processo); diríamos igualmente que o ciclo inclui (e deveria incluir, em geral) um quarto elemento, que é a *retificação* da política, a partir da experiência e da aprendizagem atingidas. Um exemplo deste último é o SIMCE – Sistema Nacional de Medição da Qualidade da Educação – vigente desde 1988, substituído em 1996 pelo SNED – Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estabelecimentos Educacionais –, que buscou corrigir alguns vieses identificados no SIMCE, o qual prejudicava as escolas mais pobres (Núñez, 1996).

³⁵As reformas espanhola, chilena e argentina têm diferenças neste sentido: a espanhola se propôs um processo de experimentação prévio à massificação que durou dois anos (Marchesi e Martín, 1998; Coll e Porlán, 1998); a chilena se iniciou com programas focalizados e foi ampliando gradualmente a cobertura, os componentes e níveis de complexidade (García Huidobro, 1999); a Argentina decidiu

Não obstante, como o reconhecem inclusive alguns protagonistas destes processos de reforma, estas continuaram em boa medida presas na setorialidade, no âmbito intra-escolar, na oferta, na fragmentação, na débil realimentação, acumulação e aprendizagem institucionais, na falta de visão estratégica e de conjunto. Por outro lado, o esquema de gradualidade adotado foi em geral rígido, tanto na sequência entre componentes (primeiro o administrativo, depois o curricular e o pedagógico; a capacitação docente seguindo a reforma e não o contrário etc.) como entre níveis (primeiro a educação básica/primária, depois a secundária, universitária etc.). Desde meados da década, a prioridade sobre a educação básica/primária deu lugar à nova prioridade, a educação média, que se perfila como eixo da reforma na primeira década do novo século.

▪ Fomento e difusão de inovações, “modelos exitosos” e “melhores práticas”
Governos e organismos internacionais favoreceram uma política de promoção de inovações no marco das reformas, inclusive em alguns casos com a promulgação de leis e mecanismos especiais.³⁶ Os organismos internacionais deram forte impulso à identificação, organização de bancos de dados e disseminação – através de boletins impressos e de suas respectivas páginas web – de “modelos exitosos” e “melhores práticas” dentro da região, destinados a mostrar a eficácia das políticas recomendadas e a servir de referentes orientadores para a ação. (ver Quadro B).

O fomento à inovação educacional em nível local/institucional passou a ser um dos novos papéis atribuídos ao Estado no âmbito da política educacional, no contexto de: (a) esgotamento de um modelo vertical de reforma que está sendo questionado em todas as partes, (b) o sentimento de desesperança a respeito da escola pública e o afã por recuperar sua credibilidade e dinamismo, (c) o auge das bandeiras da descentralização e da autonomia da escola, junto às do profissionalismo e do protagonismo docente, (d) influência do “movimento de escolas efetivas” e, em geral, das “listas” internacionais em torno de características e perfis desejáveis para a educação: “escolas efetivas”, “escolas essenciais”, “professores efetivos”, “diretores efetivos”, “escolas exemplares”, “inovações exitosas” etc. Ditas listas, surgidas nos países desenvolvidos, tanto da América do Norte quanto da Europa, e objeto de análise crítica pelos próprios reformados da educação nestes países,³⁷ foram adotadas com entusiasmo, freqüentemente de modo acrítico e sem adaptação, nesta região.

adotar uma estratégia de implantação massiva, simultânea mas gradual (Argentina, 1996).

³⁶ Brasil e Colômbia foram países muito ativos neste campo com numerosas iniciativas de identificação e documentação de inovações tanto a partir do Estado como de organismos pára-estatais, universidades e ONGs. Um estudo sobre inovações educacionais promovidas a partir dos Estados/reformas na década de 1990, encomendado por UNESCO-OREALC, pode ser encontrado em Blanco, 1998.

³⁷ Entre outros, Barth, 1990; Fullan, 1993; Beare & Slaughter, 1993. Barth questiona a validade e o aporte desta “lógica das listas” para melhorar o desempenho das escolas nos próprios Estados Unidos, enquanto dita lógica se baseia nas seguintes premissas: (1) as escolas não tem a capacidade ou a vontade para melhorar a si mesmas, pelo que a melhoria deve provir de fontes externas à escola, tais como universidades, departamentos de educação e comissões nacionais; (2) o que deve ser melhorado nas escolas é o nível de desempenho e rendimento escolar dos alunos, medido através de provas estandardizadas; (3) há escolas nas quais os alunos rendem mais além do esperado e bastaria observar professores e diretores nestas escolas para identificar suas características como “desejáveis”; (4) os professores e diretores em outras escolas podem ser capacitados para desenvolver as características desejadas de seus colegas em escolas que atingem altos rendimentos, graças a isto, seus próprios alunos

- Consulta e busca de acordos para a validação de políticas na maioria dos países, com presença de diversos atores, entre os quais se destacaram o empresariado, as ONGs e a igreja. Os mecanismos e estratégias adotadas foram diversos, assim como também os graus de êxito, legitimidade e consistência dos acordos ao longo do tempo. Em geral, predominou um “consenso imposto de cima” e uma noção de *consenso* entendido mais como evento e assinatura de documentos que como processo ativo, contínuo e sempre renovado de diálogo e negociação. Os organismos internacionais passaram a ser vistos como ator chave e convidado natural nestes processos e mecanismos de consulta, negociação e consenso. Os docentes, por seu lado, continuaram sendo um ator relegado, escassamente tomado em conta ou formalmente incorporado em ditos processos, sendo este um apelo docente generalizado – não só entre as direções sindicais, mas também no nível da base – e uma constatação recorrente por parte dos estudiosos do tema inclusive pelos próprios reformadores.

Quadro A

AS RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA A REFORMA EDUCACIONAL³⁸

O Banco Mundial (BM) identifica seis guinadas fundamentais sobre o tema educacional ocorridas dentro deste organismo desde 1980:

- incremento significativo dos empréstimos para a educação.
- crescente importância conferida à educação primária e mais recentemente, ao nível inferior de educação secundária.
- extensão do financiamento a todas as regiões do mundo.
- menor importância conferida às construções escolares.
- atenção específica à educação das meninas.
- passagem de um enfoque estreito de “projeto” a um foco setorial amplo.

Como evoluções recentes (posteriores a 1990) está igualmente uma maior atenção a:

- o desenvolvimento infantil e a educação inicial/pré-escolar.

terão altos rendimentos; (5) melhorar a escola, então implica um esforço por identificar o que os agentes escolares deveriam saber e saber fazer, e encontrar os modos para transmiti-lo (Barth, 1990:38).

³⁸ Síntese baseada em: Banco Mundial, *Prioridades e estratégias para a educação. Estudo setorial do banco mundial*, Washington, 1996. Também foi usado como referência o livro de M. Lockheed e A. Verspoor, *A melhora da educação primária nos países em desenvolvimento: exame das opções de política*, Washington, Banco Mundial, 1990.

- as populações indígenas e as minorias étnicas.
- o ponto de vista da *demanda* (como complemento à tradicional ênfase sobre a *oferta*) educacional.

A educação de adultos e a educação não-formal não têm prioridade.

▪ **As tarefas da reforma** Os sistemas educacionais dos países em desenvolvimento enfrentam 4 desafios: (a) acesso, (b) equidade, (c) qualidade, (d) redução da distância entre a reforma educacional e a reforma das estruturas econômicas. O BM conclui que a reforma educacional está ao alcance destes países, mas que as medidas necessárias “não costumam ser adotadas devido ao peso dos gastos em educação e das práticas de administração existentes, e dos interesses criados vinculados a estes” (BM, 1996:7). Em outras palavras, o principal obstáculo não é econômico nem técnico, mas político e por último, cultural.

▪ **Prioridade à educação básica** Recomenda-se aos países concentrar os recursos públicos na educação básica (entendida como um mínimo de oito anos de instrução), considerada elemento essencial para o desenvolvimento sustentável de longo prazo assim como para aliviar a pobreza. À educação básica se associam comparativamente os maiores benefícios sociais e econômicos. Ao mesmo tempo, desaconselha-se investir em educação superior e transferir recursos desta à educação básica³⁹.

A inversão em educação contribui para a acumulação de capital humano, essencial para incrementar a renda e atingir um crescimento econômico sustentável. A educação – especialmente a educação básica (primária e primeiro ciclo da secundária) – ajuda a reduzir a pobreza ao incrementar a produtividade dos pobres, reduzindo a fertilidade e melhorando a saúde, e equipando as pessoas com as habilidades necessárias para participar plenamente na economia e na sociedade. De modo geral, a educação ajuda a fortalecer as instituições civis, a construir capacidades nacionais e um bom governo, todos estes elementos críticos na implementação de políticas econômicas e sociais adequadas. (BM, 1996: 1-2).

▪ **A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educacional** A qualidade educacional, na concepção do BM, seria o resultado da presença e combinação de determinados “insumos”. Para o caso da escola primária, consignam-se nove insumos como determinantes de uma aprendizagem efetiva, nesta ordem de prioridade (definida pelo número de estudos consultados que revelariam uma correlação positiva entre este “insumo” particular e uma melhoria dn

³⁹ O Banco Mundial fez uma retificação importante e recente nestes cálculos e nesta tese, sustentada a capa e espada desde o fim dos 80. No informe elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Educação Superior e Sociedade, convocado conjuntamente por UNESCO e Banco Mundial, e lançado em fevereiro de 2000 em Washington, pode-se ler: “A análise econômica estreita e, em nosso juízo, enganosa, contribuiu para a ideia de que a inversão pública em educação superior traz benefícios menores em comparação com a inversão em educação primária e secundária, e que a educação superior magnifica a desigualdade de renda.” (World Bank, 2000:10). O próprio John Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, no ato do lançamento de dito informe, reafirmou o erro e a retificação que se pretende fazer agora, no sentido de restituir a devida importância à educação superior.

aprendizagem): (1) bibliotecas; (2) tempo de instrução; (3) tarefas em casa; (4) livros de textos; (5) conhecimentos do professor; (6) experiência do professor; (7) laboratórios; (8) salário do professor e (9) tamanho da turma.

Daí se derivam conclusões e recomendações aos países em desenvolvimento a respeito de quais insumos priorizar em termos de políticas e destinação de recursos, aconselhando-se especificamente não investir nos três últimos – laboratórios, salários docentes e redução do tamanho da turma – e investir nos primeiros, particularmente: (a) incrementar o tempo de instrução, através do prolongamento do ano escolar, flexibilização e adequação dos horários, e atribuição de tarefas em casa; (b) prover livros de texto, contando-se com estes como compensadores dos baixos níveis de formação docente. Aconselha-se que os países deixem a produção e a distribuição dos textos nas mãos do setor privado, capacitem os professores em seu uso e elaborem guias didáticos para estes últimos; (c) melhorar o conhecimento que os professores possuem (privilegiando-se a capacitação em serviço sobre a formação inicial e estimulando-se modalidades a distância).

A infra-estrutura já não é considerada um insumo importante nem para o acesso nem para a qualidade. A fim de minimizar custos nesta rubrica, recomenda-se: (a) compartilhar custos com as famílias e comunidades; (b) uso múltiplo dos locais escolares (vários turnos); (c) manutenção adequada da infra-estrutura escolar.

Cada insumo é valorado separadamente e é priorizado ou não em virtude de duas questões: sua incidência sobre a aprendizagem (segundo estudos empíricos que mostrariam tal incidência) e seu custo.

▪ **Prioridades sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educacional** (no contexto mais amplo da reforma administrativa do Estado), dentro dos quais aspectos financeiros e administrativos ganha importância a descentralização. Propõem-se, especificamente: (a) a re-estruturação orgânica dos ministérios, das instituições intermediárias, das escolas; (b) o fortalecimento dos sistemas de informação (destacando-se de maneira específica a necessidade de recolher dados em quatro rubricas: matrícula, frequência, insumos e custos); e (c) a capacitação do pessoal em assuntos administrativos.

▪ **Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados** Junto a um esforço importante e acelerado de descentralização, o BM aconselha os governos a manterem no nível central quatro funções para melhorar a qualidade da educação: (a) fixar padrões; (b) facilitar os insumos que influem no rendimento escolar; (c) adotar estratégias flexíveis para aquisição e uso de ditos insumos e (d) monitorar o desempenho escolar.

Para conseguir a autonomia das instituições escolares, aconselham-se medidas financeiras e administrativas. As medidas financeiras propostas são: (a) fazer uso dos impostos do governo central e dos governos locais; (b) compartilhar os custos com as comunidades locais; (c) destinar doações às comunidades e escolas sem estabelecer requisitos para o uso das doações; (d) cobrar mensalidades na educação superior; (e) estimular a diversificação de fontes de recursos; (f) certificados e empréstimos educacionais; e (g) financiamento baseado em resultados e qualidade.

No plano administrativo, aconselha-se maior autonomia tanto para os diretores quanto para os professores:

- Os diretores devem definir assuntos tais como: destinar recursos, contratar ou despedir pessoal, e determinar questões tais como o calendário, o horário escolar e a língua de instrução, a fim de conseguir um maior ajuste das condições locais;
- os professores devem definir as práticas de sala de aula dentro dos limites dados por um currículo nacional, sujeito a normas e estándares, exames, avaliações de aprendizagem e inspetores escolares.

Dentro do esquema proposto de autonomia escolar, não são contempladas medidas dirigidas especificamente à qualificação dos recursos humanos em nível escolar.

▪ **Maior participação das famílias e da comunidade** Tal participação inclui três âmbitos: (a) a contribuição econômica para a sustentação do aparato escolar; (b) a escolha da escola; e (c) um maior envolvimento na gestão escolar.

Quatro riscos são vistos na maior participação das famílias no âmbito escolar: (a) maior dificuldade para impulsionar objetivos nacionais amplos (tais como a educação das meninas); (b) incremento da segregação social; (c) fomento à iniquidade (ao depender cada escola de condições econômicas locais); e (d) limitações derivadas da falta de informação e de educação dos pais.

A participação das comunidades nos custos é geralmente a única exceção à educação básica gratuita. Inclusive as comunidades muito pobres costumam estar dispostas a cobrir parte dos custos da educação, especialmente no nível primário". (BM, 1996; 117).

▪ **Maior participação do setor privado e dos organismos não-governamentais (ONGs)** tanto nas decisões como na execução. Isto no marco de uma diversificação da oferta educacional, a fim de introduzir a competição no terreno educacional (a competição como mecanismo chave da qualidade).

▪ **Mobilização e destinação eficaz de recursos adicionais para a educação primária** como temas principais do diálogo e negociação com os governos. As propostas do BM em relação a este sistema partem da premissa de que a distribuição vigente do gasto educacional –entre níveis e dentro de cada nível do sistema – é desigual e não equitativa, privilegiando-se "*os interesses dos sindicatos de professores* (na medida em que o grosso do gasto educacional se vai em salários e sua negociação ocupa boa parte das energias dos governos, que, nos últimos anos, incrementaram desproporcionalmente o número de professores e reduzido – em lugar de incrementado, junto com a matrícula escolar – a relação professor-alunos etc.), *os estudantes universitários* (sua maioria proviria de setores médios e altos), *a elite*, e *o governo central*". (BM, 1996:153). Propõe-se uma redefinição do papel tradicional do Estado a respeito da educação, uma redefinição dos padrões e prioridades do gasto público, e uma contribuição maior das famílias e das comunidades aos custos da educação.

▪ **Definição de políticas e prioridades com base na análise econômica** A relação custo-benefício e a taxa de rentabilidade constituem as categorias centrais a partir das quais devem ser definidas as prioridades de inversão (níveis educacionais e insumos a

ser considerados), os rendimentos, e a qualidade.

A análise econômica aplicada à educação se centra na comparação entre os benefícios e os custos, para as pessoas e para a sociedade em seu conjunto. Comparam-se os custos das diferentes intervenções para atingir um objetivo educacional determinado e se mede a relação entre os benefícios e os custos, geralmente calculando a taxa de rentabilidade, considerando como benefício a maior produtividade da mão de obra, medida pelas diferenças de salários. (BM, 1996:105).

▪ **Opções de política definidas em termos binários (o que “funciona” e o que “não funciona”)** A partir de uma série de estudos, boa parte destes promovidos pelo BM, assim como de sua própria história de inversão no setor educacional, o BM extrai uma série de conclusões acerca do que *não funciona* (BECOS SEM SAÍDA) e o que *funciona* (AVENIDAS PROMISSORAS) em matéria de educação primária nos países em desenvolvimento.

BECOS SEM SAÍDA	AVENIDAS PROMISSORAS
Ajustar o <i>currículo proposto</i> (planos e programas de estudo)	Melhorar o <i>currículo efetivo</i> (textos escolares)
Instalar computadores na sala de aula	Prover livros de texto e guias didáticos para os professores
Reduzir o tamanho da turma	Estabelecer e controlar um tempo fixo de instrução
Grandes programas iniciais de formação docente	- Formação docente em serviço (programas curtos, visitas em intercâmbios, educação a distancia etc.) - Uso do rádio interativo para o ensino na sala de aula (como complemento ou substituto ao docente) - Uso de materiais programados (com indicações detalhadas)
Refeições escolares	- Complemento nutricional (desjejum escolar e/ou pequenos lanches) - Identificar e tratar outros problemas de saúde (infecções parasitárias, visão e audição) - Educação pré-escolar (particularmente para os setores menos favorecidos)

Fonte: Lockheed e Verspoor, 1990.

▪ Reforma curricular versus textos escolares Desaconselha-se a reforma curricular (que busca modificar o *currículo prescrito*), considerando sua complexidade, o fato de

que gera demasiadas expectativas, e de que finalmente não se traduz em melhorias na sala de aula. Em seu lugar, aconselha-se investir em melhores textos escolares, considerando que: (a) “na maioria dos países em desenvolvimento”, os textos escolares constituem em si mesmos o *currículo efetivo*, e (b) trata-se de um insumo de baixo custo e alta incidência sobre a qualidade da educação e o rendimento escolar.

- Formação docente inicial versus formação em serviço Desaconselha-se que os governos invistam na formação inicial dos docentes e priorizem a capacitação em serviço, argumentando-se que esta tem maior impacto sobre o desempenho dos alunos. Em relação ao quê da formação/capacitação docente, afirma-se que o conhecimento da matéria tem mais peso sobre o rendimento escolar que o conhecimento pedagógico, este último entendido como o manejo de “um amplo repertório de técnicas de ensino”.

Em geral, a capacitação em serviço é mais determinante no desempenho do aluno que a formação inicial. (Lockheed e Vespoor, 1990:134).

Os professores mais eficazes parecem ser os que têm um bom conhecimento da matéria e um amplo repertório de técnicas de ensino. A estratégia mais eficaz para assegurar que os professores tenham um conhecimento adequado da disciplina é contratar profissionais com formação suficiente e conhecimentos demonstrados durante a avaliação de desempenho. Esta estratégia se aplica para os professores do ensino secundário e superior, mas é rara no nível primário. A capacitação em serviço para melhorar o conhecimento das disciplinas por parte dos professores e as práticas pedagógicas conexas é especialmente eficaz quando está diretamente vinculada à prática na sala de aula e é compartilhada pelo chefe de docentes. (BM, 1996:8).

- Tamanho da turma versus tempo de instrução O BM assegura que, segundo mostram estudos, o tamanho da turma não incide ou tem uma incidência pouco significativa sobre o rendimento escolar (acima dos 20 alunos por sala, afirma-se, não faz diferença se são 30, 50 ou mais). Sobre esta base, aconselha os países em desenvolvimento a não se empenharem em reduzir o tamanho da turma – tendência que veio se dando nos últimos anos – e, pelo contrário, incrementar a proporção professor-alunos a fim de baixar custos e utilizar esses recursos em livros de texto e capacitação docente em serviço.
- O tempo de instrução é considerado chave para melhorar a educação (destacam-se, a respeito, as diferenças entre o número de horas de instrução entre os sistemas escolares dos países industrializados e dos Tigres Asiáticos, e os dos países em desenvolvimento). Como medidas para incrementar o tempo de instrução, recomenda-se: (a) prolongar a duração do ano escolar; (b) fixar horários flexíveis para acomodar-se às necessidades locais; e (c) destinar tarefas para casa.

Quem faz a política educacional deve assumir o acompanhamento e o controle para assegurar que: (a) as escolas funcionem efetivamente nos períodos estabelecidos; (b) os professores compareçam regularmente às aulas; (c) evitem-se distrações em assuntos administrativos ou visitas frequentes; e (d) tomem-se medidas para assegurar o funcionamento regular das escolas em emergências climáticas. (Lockheed, Verspoor, 1990).

Destaca-se como problema a variável “absenteísmo docente” – atribuída a “trabalhos adicionais”, “baixa moral ocasionada pelas deficientes instalações e falta de textos escolares”, assim como à “falta de responsabilidade pelos resultados” –, frente ao qual se aconselham incentivos para estimular a frequência dos professores e uma vigilância mais próxima por parte das comunidades e das autoridades educacionais.

▪ **Refeições completas versus lanches escolares, programas de saúde e educação pré-escolar** O BM agrupa em cinco os tipos de insumos que intervêm na aprendizagem: (a) a motivação e a capacidade para aprender dos alunos; (b) o conteúdo a aprender; (c) o professor; (d) o tempo de aprendizagem; e (e) as ferramentas necessárias para ensinar e aprender.

O primeiro fator tem a ver com a “educabilidade”. Ao ser aplicado a alunos de setores pobres, propõem-se medidas de “discriminação positiva” para aqueles setores. A fim de melhorar a motivação e capacidade de aprender destes alunos, aconselham-se intervenções em três áreas: nutrição (não através de refeições completas, mas de cafés da manhã ou pequenos lanches escolares); saúde (recomenda-se priorizar as infecções parasitárias e os problemas de visão e audição, considerados os problemas mais comuns e com incidência direta sobre a frequência e a capacidade para aprender) e educação pré-escolar (como estratégia para compensar as desvantagens de partida dos alunos pobres).

O *café da manhã* é recomendado sobre a *refeição completa* escolar em razão de um cálculo de custo-benefício: custa menos e satisfaz a “fome de curto prazo” (a que se experimenta durante o período que se permanece na escola); a refeição completa custa mais e excede o propriamente educacional (encarrega-se da fome de longo prazo, o que seria uma maneira de transferir renda aos setores pobres).

▪ **Impulsionar a mudança a partir de “fora” dos ministérios de educação** Assumi-se que é muito difícil operar a mudança educacional a partir das estruturas convencionais. Por isso, os projetos de melhoria da qualidade financiados pelo BM partiram da criação de unidades executoras *ad hoc*, em geral situadas fora do Ministério da Educação, para desenhar e executar ditos projetos de melhoria da qualidade.

▪ **Uma estratégia gradual e incremental de reforma** O BM recomenda que os países avancem na reforma educacional por níveis: só os países que asseguram acesso universal à escola primária deveriam ocupar-se da secundária, e só os que resolveram este nível, ocupar-se da universitária. “À medida que o sistema de educação básica aumenta seu alcance e sua eficácia, pode-se dedicar mais atenção ao ensino secundário de segundo ciclo e ao ensino superior” (BM, 1996:152).

▪ **Participação, alianças e consenso social para a reforma educacional** Afirma-se que uma maior participação social e a construção de amplo consenso nacional são condição de viabilidade da reforma educacional:

As reformas da educação, qualquer que seja seu método técnico, não serão abonadas a menos que sejam política e socialmente aceitáveis. (BM, 1996:153)

Recomendações ou imposições?

O BM afirma que seu papel é por ao alcance dos países um conjunto de opções de política para que estes selecionem as ações mais adequadas às suas necessidades. A variação se limita à possibilidade de que cada país decida acerca de como combinar os *insumos* educacionais estabelecidos como fundamentais:

Para que a aprendizagem seja eficaz, a combinação de insumos inevitavelmente varia de um país a outro e de uma instituição a outra, em conformidade com as condições locais. (BM, 1996:64).

III. REFORMAS E DOCENTES: UM DESENCONTRO CRÔNICO

O conflito entre reformas e docentes não é novo. A resistência e o protesto docente fazem parte da história da reforma educacional nesta região. Porque o próprio “problema docente” é um problema crônico, nunca cabalmente encarado e nunca cabalmente resolvido em nossos países.

“Apesar do tempo transcorrido, a problemática magisterial resulta marcada por uma continuidade que assombra”, conclui um estudo sobre o magistério e suas lutas ao longo de quase um século (1885-1978) no caso do Peru (Pezo, Ballón e Peirano, 1981:11). A conclusões similares chegam – ou poderiam chegar – estudos em outros países latino-americanos. O conflito esteve sempre aí, latente ou manifesto, veio se aprofundando e se agudizando em muitos sentidos, ao mesmo tempo que vieram mudando alguns temas e eixos do conflito.

Três elementos aparecem destacados na literatura como respostas típicas dos docentes e suas organizações frente às reformas educacionais nas últimas décadas:

- (a) oposição à reforma (independentemente de sua colocação, contexto e momento);
- (b) reivindicação corporativa, fundamentalmente em torno do salário e das condições laborais (e, crescentemente, a respeito do tema da participação e da consulta);
- (c) ausência de propostas alternativas.

A “oposição” docente à *reforma* educacional que tomou a forma de boicote e enfrentamento aberto em certos casos e momentos, foi cunhada na consciência pública – e internalizada pelos próprios docentes, para assumi-la ou para argumentar contrariamente – como uma oposição à *mudança* educacional, e “explicada” em termos do tradicionalismo e conservadorismo do sistema escolar e dos docentes, do medo do desconhecido e da mudança em geral, do particularismo e da defesa de seus interesses acima dos interesses da educação, dos alunos, do país. Não obstante, qualquer intento sério de compreender a resposta docente frente às reformas – tanto a “aceitação” como a “rejeição” – passa por se situar na chave docente, quer dizer, na condição e perspectiva particulares a partir das quais os docentes percebem e vivem as sucessivas propostas de reforma:

- a partir do “outro lado” (a escola, o ensino, a execução);
- a partir de uma particular condição social (setores trabalhadores, majoritariamente mulheres nos níveis inferiores do sistema escolar, formados na escola pública e em sua defesa);
- a partir de uma particular inserção, relação e cultura laboral construída historicamente (subordinação funcionária a um estado centralizado, perda de salário e prestígio etc.);
- a partir de uma cultura e uma ideologia educacional convencional difundida na sociedade e não só no sistema escolar (a escola como a instituição educacional por excelência, o docente-enciclopédia e instrutor, o ensino como disciplinamento, a indiferenciação entre ensinar e aprender, o currículo como conteúdo e a pedagogia como método etc.);
- a partir de experiência de reformas passadas (com as características da “reforma educacional” descritas antes).

O eixo permanente e principal de reivindicação foi a reivindicação econômico-corporativa (melhores salários e condições laborais) e, crescentemente, carreira do magistério, formação e profissionalização docente, assim como a reivindicação de participação e consulta. Estes eixos de reclamação e protesto foram permanentes na América Latina, independentemente da cor política da reforma, da conjuntura, e das cifras ou esforços concretos envolvidos.

Por outro lado, a oposição à reforma enquanto projeto político-ideológico, girou em torno do questionamento de um determinado modelo e projeto de sociedade. Assim, nas reformas da década de 1970, e num contexto do modelo desenvolvimentista, as reformas foram caracterizadas como elitistas e burguesas, destinadas a obter mão-de-obra barata. Na década de 1990, os questionamentos apontaram para um modelo neoliberal, para educação e a reforma a serviço do mercado, para acumulação de capital humano, para a perda da legitimidade e controle por parte do Estado, a descentralização e as tendências à privatização. A oposição docente à descentralização, na década dos 90, não pode ser entendida por si mesma nem unicamente a partir do próprio interesse ou da nostalgia por um estado bem feitor perdido, mas no conjunto de políticas que marcam, de fato, rupturas importantes com o modelo educacional, a cultura escolar e conquistas e bandeiras que foram parte do ideário educacional docente. A defesa da escola pública gratuita e universal, elemento central do ideário educacional na tradição latino-americana, foi encarnada fundamentalmente pelos docentes e suas organizações. Aqui – na defesa irrestrita da escola pública, radica, como se afirma, a vitalidade e a tragédia docente:

Vitalidade enquanto segue expressando os sentimentos de uma parte importante da sociedade e do mundo político. Tragédia porque a reclusão, por exemplo, nas concepções centralistas originárias da educação pública os impediu de ao menos revisar a agenda predominante da reforma, cedendo apaticamente terreno em campos institucionais e pedagógicos decisivos: a luta por esquemas mais equitativos por distribuição de recursos e

oportunidades educacionais, pelos conteúdos da redefinição da profissão educacional, pela qualidade da jornada escolar. Enclausurados em condutas burocráticas defensivas que os impediu de estimular alianças, estas matérias vem sendo decididas muitas vezes contra eles. (Casanova, 1998:12).

Igualmente, para entender a leitura e a postura docente frente às reformas, particularmente na década dos 90 e num contexto globalizado, não basta olhar para a política educacional nem unicamente no âmbito nacional. É no conjunto das políticas e no marco de um modelo global que estas se explicam e ganham pleno sentido.

A falta de propostas e algumas das debilidades internas e estruturais que a explicam foi um tema reconhecido, debatido e crescentemente encarado pelas próprias organizações docentes. A situação passou a mudar, de fato, nos últimos tempos, no sentido de uma atitude e uma maior capacidade propositiva, e já não só reativa, frente à educação e à mudança educacional. Tais iniciativas incluem organização de congressos nacionais e outros eventos com participação docente; elaboração e discussão de propostas, e condução de processos de consulta e debate em torno de colocações próprias para uma reforma educacional alternativa; criação de centros de pesquisa e capacitação, ou mesmo de ONGs e fundações, vinculadas às organizações sindicais ou gremiais; desenvolvimento de investigações próprias; impulso de diversos mecanismos de informação, comunicação e intercâmbio tanto intra quanto internacional; e dinamização de movimentos pedagógicos em nível nacional na linha de construir um pensamento e uma proposta educacional próprios, a partir dos docentes⁴⁰.

A. O PONTO DE VISTA DOS REFORMADORES

Os docentes e suas organizações frente à mudança educacional

Os professores são em geral o maior grupo de empregados públicos civis nos países em desenvolvimento. Devido ao fato de o financiamento e administração da educação estarem normalmente a cargo do governo central, os sindicatos dos professores são importantes protagonistas do âmbito político nacional. Por exemplo, na América Latina, Europa oriental e alguns países da Ásia chegaram a estabelecer seus próprios partidos políticos ou formaram alianças com os partidos que representam os movimentos sindicais. Quando os governos não chegam a um acordo com os poderosos sindicatos centrais a respeito das condições de emprego dos professores, a ação coletiva pode perturbar a educação e às vezes culminar em uma paralisia política, como ocorreu na Bolívia, no Peru e outros países nos últimos anos. [...] A educação tem um intenso conteúdo político porque afeta a maioria dos cidadãos e em todos os níveis de governo, e quase sempre o componente maior do gasto público e recebe subsídios estatais que tendem a favorecer a elite. Os sistemas prevaletentes de gastos e administração costumam proteger os interesses dos sindicatos de professores, dos

⁴⁰ Alguns exemplos: a criação da Fundação SNTE para a Cultura do Professor Mexicano, no México; da Escola de Capacitação Marina Vilte do CTERA, na Argentina; a ativação de movimentos pedagógicos na Colômbia, Chile, Peru, México e Brasil, entre outros países; a elaboração, por parte da ANDES-21 de Junho (Associação Nacional de Educadores Salvadorenhos), de uma proposta própria de reforma educacional, discutida primeiro nas bases e depois submetida à discussão na Assembléia Legislativa do Congresso, junto com a proposta oficial; a participação da Internacional da Educação (IE) e de algumas organizações docentes em movimentos e instâncias de vigilância civil e mobilização social em torno dos acordos nacionais e internacionais em educação.

estudantes universitários, da elite e do governo central em detrimento dos pais, das comunidades e dos pobres. (Banco Mundial, 1996: 153).

Com demasiada freqüência, os sistemas e reformas educacionais estão subordinados aos sindicatos de professores, que estão comprometidos em manter o *status quo*. (Husain, vice-presidente do Banco Mundial, 1993: anexo 2, p. 12).

Os sindicatos docentes militantes rejeitam qualquer sistema de avaliação em torno do acesso e da promoção. (Puryear, 1997: 12).

(...) Os grêmios – há exceções altamente significativas, como por exemplo a associação dominicana de professores – têm sido opositores críticos não construtivos dos processos de reforma. (Braslavsky e Cosse, 1996: 12).

Ainda que em seu interior haja matizes, o Colégio de Professores desenvolve um discurso de oposição ou crítica à política estatal, com fundamentos mais ideológico-políticos globais do que fundamentos propriamente profissionais. Por outro lado, a organização docente tende a demandar uma participação nas decisões educacionais nacionais e, ao não se interessar suficientemente pelas decisões locais nem pela cotidianidade escolar ou práticas pedagógicas, apesar de os professores estarem fortemente implicados nestas. (Nunez, 1999: 193).

De um modo geral, o tema da qualidade (tanto sua “deterioração” quanto sua “melhoria”) e o debate em torno desta tem sido apresentado tradicionalmente como um problema educacional:

- a) Situado na instituição escolar
- b) Dos docentes de maneira individual
- c) Dos sindicatos de maneira coletiva (opostos à mudança)
- d) Situados do lado da *execução*, não (também) do lado do *desenho* das políticas educacionais e das reformas.

O discurso da reforma e dos reformadores geralmente tem apresentado os docentes como:

gasto: os salários docentes consomem uma altíssima porcentagem (entre 90% e 95%) dos orçamentos educacionais nacionais, deixando escassa margem para a inversão na melhoria e inovação (o que faz necessário recorrer a empréstimos internacionais, único dinheiro fresco para introduzir qualidade e renovar o sistema).

problema: o “problema docente” ganhou perfis dramáticos – círculo vicioso difícil de romper, ponto de partida muito distante dos requerimentos cada vez mais complexos (da sociedade, da educação, do sistema escolar) – frente ao qual não se visualizam alternativas fáceis nem custeáveis nem atingíveis no curto prazo nem no médio prazo e não, em todo caso, nos tempos que a urgência da mudança demanda.

insumo: os docentes são um “insumo” a mais – dentro do conjunto de insumos que intervêm na oferta educacional (tempo, espaço, infra-estrutura, equipamento, bibliotecas, textos, materiais didáticos etc.) – que passa a competir (por recursos, tempo, dedicação) com outros insumos.

executores: os docentes são essencialmente executores (nem sequer interlocutores) da política educacional.

capacitandos: entre o desenho da reforma e sua execução está a *capacitação*, contando-se com docentes como *capacitandos* (nem sequer *educandos*) permanentes, em disposição permanente de re-aprendizagem, re-educação, re-ciclagem, re-conversão e com capacidade não só para aprender em tempos curtos novos conhecimentos e técnicas, mas para aprender a ensiná-los.

beneficiários: do ponto de vista de quem impulsiona as reformas, e sobretudo as reformas da década dos 90, estas trazem uma série de vantagens para os docentes, não percebidas ou insuficientemente valorizadas por estes, tais como: melhoria na infra-estrutura e no equipamento das escolas (o que é parte de suas condições de trabalho), provisão de livros de texto e outros materiais de ensino (o que facilita sua tarefa); autonomia da instituição escolar, promoção da inovação local e de instâncias horizontais de intercâmbio, capacitação e planejamento (tudo o que foi reivindicação histórica dos docentes); oportunidades de aperfeiçoamento e profissionalização em serviço (licenciaturas, educação a distância, estadias dentro e fora do país); computadores na escola (com serviço técnico que evita os docentes de aprenderem, libera seu tempo, ou com capacitação docente que lhes permite apropriar-se das novas tecnologias).

responsáveis: os docentes são vistos como os principais responsáveis pela baixa qualidade da educação e pela sua melhoria: “melhorar a educação” é algo entendido fundamentalmente como “melhorar o ensino”. Quer dizer: melhorar o rendimento escolar do aluno se associa a melhorias no ensino, este se centra no labor do docente, e na possibilidade de melhoria na oferta de capacitação/formação. Não se percebe, ou se subvaloriza, a responsabilidade de quem desenha e conduz a política educacional e o sistema escolar em todos os níveis, assim como a responsabilidade coletiva de toda a sociedade em dita melhoria, tanto no objetivo de “melhorar a educação” como no de “melhorar o ensino”.

As organizações docentes, por sua vez, costumam ser caracterizadas como:

corporativistas: preocupadas unicamente com a reivindicação salarial de seus membros, não com o interesse geral e melhoria da educação e da escola pública concretamente.

politizadas e ideologizadas: cruzadas por partidos e/ou interesses políticos, e atrasadas em termos ideológicos.

intransigentes: não predispostas ao diálogo e à negociação.

não-representativas: os sindicatos não representam (o sentir dos) docentes, insistindo-se por isto na necessidade de diferenciar *docentes* e *organizações/sindicatos docentes*⁴¹.

⁴¹ Estados e sindicatos disputam a representatividade a respeito do “sentir docente” frente à reforma: as autoridades ministeriais “vêm” que os docentes estão “metidos” na reforma, comprometidos com ela; os sindicatos, por sua parte, “vêm” desacordo e descontentamento generalizados. É difícil dirimir

contrárias à mudança: aferradas ao passado, interessadas em manter o *status quo*, resistentes à mudança em geral e à mudança educacional (reforma, inovação) em particular.

viesadas em suas colocações, críticas e demandas: não reconhecem aspectos positivos, exageram as debilidades e minimizam os acertos da política governamental, agigantam a influência dos organismos internacionais etc.

inconformistas: não se contentam com nada, continuam reclamando apesar de suas demandas serem satisfeitas ao menos parcialmente e na medida das possibilidades⁴².

Paradoxalmente, os docentes e as organizações docentes gozam ao mesmo tempo de *grande visibilidade* e *grande invisibilidade* no discurso e no proceder das reformas. Por um lado, aparecem no centro dos obstáculos e do conflito (impedindo a execução da reforma, freando a qualidade, consumindo o grosso do orçamento, parando o sistema escolar com medidas de fato etc.); por outro lado, estão ausentes ou são pouco visíveis no terreno da consulta e da negociação em comparação com outros atores, tais como a Igreja, o empresariado, ou as ONGs. Os modernos esquemas descentralizados de formação/capacitação docente, promovidos a partir do Estado, incluem as universidades, ONGs e centros privados e só em muito poucos casos organizações docentes. As diretrizes da reforma se dirigem diretamente às escolas e aos docentes de maneira individual, sem passar pelas organizações docentes. As propostas sobre o que fazer (com a escola, com a educação, com a reforma) por parte de pesquisadores, especialistas e experts, assumem os docentes como sujeitos individuais e não como sujeitos organizados. Não sucede o mesmo, no entanto, com a Igreja ou o empresariado, aos quais os reformadores se dirigem como grêmio, como coletivo. Aos políticos e empresários se interpela em sua qualidade de “dirigentes” e “líderes”, não aos docentes do mesmo modo⁴³.

Por outro lado, os docentes e suas organizações não têm sido tema de pesquisa e análise no mundo acadêmico e inclusive, especificamente, no da pesquisa orientada à formulação de política⁴⁴. É igualmente notória sua ausência em eventos nacionais e

em cada caso, a situação real, na ausência de informação elaborada por terceiros. Chama a atenção a falta de pesquisa, levantamentos ou sondagens de opinião, mesmo em países com tradição e densidade neste tipo de estudos.

⁴² No caso chileno, por exemplo, as autoridades do Ministério da Educação percebem uma série de medidas tomadas em favor dos docentes ao longo da última década: aumento salarial, incentivos, autonomia curricular, criação de mecanismos horizontais e redes, promoção da inovação, entre outros. Os docentes, em troca, não os valorizam do mesmo modo. Do ponto de vista docente, *participação* na escola não é participação, só parte da tarefa diária de um docente; a autonomia curricular gera angústia, em vez de agradecimento, pois os docentes de sala de aula não sabem como encará-la e não se sentem preparados para isto (Bellei e Perez, 1999; Garcia Huidobro, 1999; Nunez, 1999).

⁴³ Um exemplo ilustrativo: a proposta do Diálogo Interamericano e CINDE (1998: 20-21) para reforma educacional na região faz um chamado final “aos líderes políticos, aos *dirigentes* empresariais, aos professores e aos pais de família” (o sublinhado é nosso).

⁴⁴ Um estado da arte preparado em 1990 para a UNESCO-OREALC e REDUC concluía que o tema do sindicalismo docente em relação às políticas e reformas educacionais havia tido escasso desenvolvimento na região. De 39 publicações identificadas, provenientes de 9 países, 4 eram estudos específicos sobre o tema com base empírica (Nunez, 1990). Cabe destacar, neste sentido, o projeto de investigação “sindicalismo docente e reforma na América Latina”, iniciado em 1998, coordenado pela FLACSO-Argentina e financiado pelo PREAL, destinado a fortalecer a investigação neste âmbito. Dez

internacionais sobre educação, em circuitos de estadias e viagens de estudo em nível nacional e internacional (que por sua vez são organizadas com frequência para equipes de condução dos Ministérios de Educação e da reforma). As escassas iniciativas internacionais tomadas nos últimos anos em torno do tema tiveram, em geral, vida curta e magros orçamentos.

B. O ponto de vista dos docentes e suas organizações

O mal-estar docente ou a reforma vista a partir da escola

Este é um liceu que tem uma história de caos. Como não teria uma história de caos se começa com 300 alunos, passa a duplicar a população? A diretora não pode com o liceu. Confessado pelos próprios professores que estão estáveis desde o ano de 95, porque era um transbordamento, não tinha pessoal administrativo. A população se duplicou e mantiveram as mesmas pessoas. Essa história de caos do liceu nós recebemos no ano de 97.

Chegamos às direções um pouco por azar, um pouco para melhorar o salário, um pouco também porque o sistema tinha chegado a um ponto em que nos triturava. Havia docentes que tinham 60 horas de docência direta, o que implica estar com crianças em sala de aula por 8 horas, sair de uma sala, passar a outra, sem descanso, em 3 ou 4 liceus, para atingir um salário medianamente aceitável. Então, muitos optaram pelo cargo de diretor como forma de se safar dessa máquina trituradora que despersonalizava o cara, despersonalizava o professor. Eu, no momento que tinha o máximo de horas, cheguei a ver 300 adolescentes por semana, assim, imagine se eu poderia saber o que estava se passando com Rodríguez, González e Pérez.

Não temos as ferramentas metodológicas nem conceituais para abordar a aprendizagem com essas crianças, e é o que estamos questionando nas instâncias de intervenção.

Para poder trabalhar aqui, é preciso compreender a cabeça e o sentir dos docentes. Para eles, quando os meninos não aprendem, é como para cirurgiões quando morre um paciente. Compreendes? (Entrevista à Perla, diretora de um liceu em Montevideo).⁴⁵

O “sentir docente” em torno da situação educacional atual das reformas educacionais em particular, não é fácil de resumir nem na “insatisfação salarial”, nem na “baixa auto-estima” nem na “falta de gratificação e reconhecimento social de sua tarefa.” Entre mais salário e menos frustração se reparte uma ampla gama de conhecimentos, percepções, estados de ânimo, expectativas, temores, que os docentes nos distintos países colocam de manifesto, ao longo desta região.

Algumas “palavras-chaves” daquele mal-estar docente em relação ao momento atual e à sua inserção nos processos de reforma são:⁴⁶

países foram selecionados para o estudo, Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana e Venezuela.

⁴⁵ Entrevista realizada por estudantes do Serviço de Orientação Vocacional Ocupacional da Faculdade de Psicologia da Universidade da República. Material extraído e facilitado pela professora Ana Maria Rodríguez de Costa.

⁴⁶ Baseado em fontes diversas: estudos sobre o tema, revistas sindicais e outros órgãos de expressão docente, testemunhos recolhidos em visitas e reuniões com docentes em diversos países e

caos, desordem: A sensação de caos provém tanto de dentro como de fora da escola. Uma escola subitamente inundada de demandas de cima (demasiadas mudanças propostas ao mesmo tempo, algumas contraditórias entre si, muitas sem condições de implementação) e de trás (uma realidade familiar e social cada vez mais dramática e complexa, da qual são portadores os alunos e os próprios docentes, apontada direta ou indiretamente à escola). Paradoxalmente, a noção de “ruptura”, mencionada pelos reformadores em sentido positivo (*virada radical, transformação profunda, não mudanças cosméticas* etc.) é utilizada pelos docentes em sentido negativo (*caos, perda de ordem, quebra, esquizofrenia, improvisação* etc.).⁴⁷

ceticismo: Os docentes viram desfilar sucessivas reformas e “modas” (autores, teorias, métodos, técnicas, terminologias) que vêm e vão com os sucessivos ideólogos, autores, funcionários, assessores, ministros, governos. Em muitos casos, as novas propostas não conseguiram sequer sair do papel, ou não conseguiram os resultados esperados. Tudo isso contribui para registrar a experiência como um fracasso e para reforçar o “mais vale o mau conhecido que o bom por conhecer”.

falta de novidade (e apropriação da inovação por parte da reforma): O que do lado dos reformadores é percebido como viradas e reconceituações fundamentais,⁴⁸ do lado dos docentes tende-se a perceber como uma mera renovação das terminologias. De outra parte, o “novo” proposto de cima costuma ser percebido como a institucionalização de inovações desenvolvidas pelos docentes e já provadas na escola.

incerteza: a tradição das reformas foi de cada reforma se apresentar como melhor que a anterior e pretender começar do zero; as mudanças são introduzidas sem explicação suficiente e inclusive sem informação prévia; correções e retrocessos podem se dar a qualquer momento. Por outro lado, os docentes percebem que crescentemente as mudanças implicam em reestruturações maiores (termos do contrato de trabalho, organização escolar, transferência, outros horários ou horários ampliados etc.).

suspeita, perspicácia: Há muitas, variadas e justificadas razões para a suspeita e a perspicácia, para a leitura entre linhas do não dito, para buscar propósitos não confessados em casa nova proposta. Isto, no clima geral de desconfiança característico da época, alimentado pela falta de informação ou compreensão adequada, e pelo próprio estilo (não transparente, não participativo) de fazer política educacional.

exigência: cada mudança vem com novas demandas e exigências para os docentes: novas tarefas, novos perfis, novas competências, novos requisitos (de capacitação, créditos, títulos etc.) que devem cumprir-se “para não ficar fora da reforma” e, por último, do cargo.

correspondência com leitores da página de educação no suplemento Família, do diário El Comercio de Quito (1990-1998). Inclui docentes, diretores e supervisores fundamentalmente de instituições públicas, em nível pré-escolar, primário e secundário.

⁴⁷ A propósito do processo de transformação na Argentina, três especialistas afirmavam em uma mesa redonda: “os docentes sentem que estão nadando, mergulhando, correndo, sem ter muito claro para onde” (Feldfeber, Narodowsky e Wolovelsky, 1999: 3). Isto expressa bem o que estão experimentando muitos docentes em outros países da América Latina.

⁴⁸ “Mudança fundacional” na Argentina, “reinventar a escola” na Colômbia, “mudança radical no modo de fazer política educacional” no Chile etc.

exclusão: não há participação nem consulta nas decisões da reforma e naquelas que afetam especificamente seu trabalho, ou a participação se limita a assuntos de sala de aula e escola, os quais não são percebidos como “participação” enquanto são considerados parte do trabalho. Tomou-se consciência e se generalizou entre os docentes o sentimento e a afirmação de que “nós, professores, somos meros aplicadores de políticas definidas por outros.”

alienação, anomia: as linhas propostas e documentos não são compreendidos, costumam ser excessivamente complexos, com novas terminologias que não são manipuladas. O receio de perguntar e admitir que não se compreende leva a atuar como se entendesse, incorporando-se a terminologia, não necessariamente os conceitos e a proposta de conjunto.⁴⁹ Fica fora da compreensão do sentido global das mudanças propostas.

conflito de identidade: Há um bombardeio acerca do “novo papel docente”, mas a cultura escolar vigente, que aprende a coexistir com as mudanças, continua demandando e reproduzindo o velho papel docente. Cada sujeito encarna, assim, uma identidade contraditória e múltipla que inclui o funcionário público, o trabalhador da educação, o profissional, o intelectual, o facilitador de aprendizagens, o professor enciclopédico, o apóstolo e o analista simbólico, além dos papéis assistenciais que vêm se agregando à tarefa docente.

perda: O sentimento de perda se refere não unicamente ao plano salarial: os docentes sentem que perderam autonomia profissional (precisamente quando a retórica oficial afirma o valor e a possibilidade de tal autonomia), estabilidade, direitos trabalhistas, reconhecimento social, especificidade de sua tarefa e segurança em seu saber (perda da valorização do pedagógico frente ao administrativo, crescente diversificação e hierarquização da tarefa docente entre uma proliferação de especialistas, consultores, assessores, técnicos etc.)⁵⁰.

nostalgia: O sentimento de perda caminha junto com a nostalgia e apreço pelos “bons tempos”, por um Estado, uma escola pública, uma Escola Normal, uma valorização da educação e do docente, perdidos. A nostalgia – idealizadora, em muitos sentidos, de uma escola e um momento particulares, e em qualquer caso irrepetíveis – é parte do genérico “todo tempo passado foi melhor” e é parte do sentido comum compartilhado

⁴⁹ Reporta-se, para o caso de El Salvador, que, durante uma consulta sobre conteúdos curriculares feita pelo Ministério da Educação, veio à luz que “nem os professores, nem os outros setores tinham claro o que era um currículo” (Candray, 1999: 11). A situação se repetiu em outros países. De minha parte, em 1995, a propósito de uma consulta em torno de uma nova proposta curricular no Equador, escrevi um artigo de imprensa intitulado Curriculês: “Diz-se da linguagem utilizada por quem formula documentos de Reforma Curricular com o fim de que ninguém os entenda e todos se convençam de quem Currículo e Reforma Curricular são coisa complicada, hermética, de experts, reino fora do alcance do cidadão comum, incluídos pais de família, professores, supervisores, diretores, burocratas, assessores, gabinetes ministeriais e ministros. Utiliza-se sobretudo para inibir o debate, o aporte e a esperança.”

⁵⁰ No início da década a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação), no Brasil, expressava sua preocupação em torno do tema supervisores: chamados agora “especialistas”, ser docente deixou de ser um requisito, prevendo-se uma “*tendência a desembocar em uma carreira profissional própria para os supervisores, separada da do magistério*” (CNTE, 1993:19).

em torno da educação por parte de amplas faixas da população e pelos pais de família, em particular, o que opera como um obstáculo real à possibilidade de mudança⁵¹.

complexização da tarefa: As mudanças colocadas implicam mais esforço, tempo e tarefas, para as quais os docentes não se sentem preparados nem se lhes oferece as condições (de formação, de organização etc.) necessárias para desenvolvê-las e levá-las à prática: adaptar o currículo, construir projetos educacionais escolares, cumprir com determinados requisitos (horas, pontuações, certificados) de capacitação, etc.

assédio: Os docentes se sentam no banquinho dos acusados, reclamados e apontados com o dedo de todos os lados, assinalados como os responsáveis tanto dos problemas como das soluções da educação. A sensação de assédio se inicia com os alunos, e se estende aos pais de família, à comunidade, ao Estado, às ONGs, às universidades, aos organismos internacionais. Isto contribui para reforçar o espírito de corpo entre os que decidem permanecer na docência ou não têm opção.

ameaça: O sentimento de ameaça provém de várias frentes, em particular: a tecnologia (teme-se que possa deslocar o livro, os docentes e a própria escola tal e como a conhecemos); a avaliação docente (tanto por meio de provas de conhecimento como de rendimento escolar dos alunos); o crescente impulso à participação dos pais de família e a comunidade no controle da escola; e a contratação de sujeitos menos qualificados ou não docentes a tarefas docentes, de acompanhamento e apoio no âmbito escolar.

culpa, impotência: Além das posturas defensivas, e da tradicional tendência docente a localizar os problemas educacionais fora da escola, os docentes se sentem responsáveis e vivem com culpa os problemas escolares de seus alunos (a não aprendizagem, a repetência, a evasão, o fracasso escolar) e inclusive a impotência para lidar com os problemas econômicos e sociais dos alunos e suas famílias.

stress, angústia: Tudo isto tem incidido em níveis crescentes de tensão, stress, angústia. A deterioração da saúde (física e mental) dos docentes e o reconhecimento de enfermidades trabalhistas, passou a ser tema central na agenda docente e na plataforma sindical docente nos últimos anos, tema de estudo dos centros de investigação docente, e matéria de conflitos judiciais entre sindicatos e governos na década de 1990.⁵²

ambivalência: O momento e o contexto atuais não parecem claros para ninguém, tampouco para os docentes. Há sinais positivos e negativos na descentralização e na maior autonomia, a participação, a consulta, a flexibilidade, as novas modalidades de formação e capacitação. Os docentes (e as organizações docentes) debatem-se entre a aceitação e a rejeição, a reclamação e a proposta, a dependência e a autonomia, o individualismo e a solidariedade, o isolamento e a aliança com os outros.

⁵¹ Ver, sobre este tema, Hargreaves. 1990.

⁵² Um estudo pioneiro na região sobre a saúde e os docentes foi o elaborado por CTERA (Martínez, Cohen y Valles, 1995). Nos anos subsequentes, outras organizações docentes elaboraram informes a respeito. No Chile, este foi um ponto incorporado dentro da "Proposta Educacional do Magistério" aos cidadãos e aos candidatos à Presidência da República em 1999.

dignidade, orgulho, beligerância: As próprias condições adversas reforçam, entre os que crêem na docência e permanecem nela, o tradicional sentimento de dignidade e orgulho que caminhou sempre com a tarefa docente: compromisso, apostolado, serviço, missão nobre, realização pessoal e profissional, luta por uma sociedade melhor. Nos tempos atuais, os docentes são, de fato, um dos poucos setores organizados que restam na sociedade e um dos poucos que ainda exercem o direito à inconformidade, ao protesto e à proposta⁵³.

As percepções docentes em torno da reforma

Como você vê as mudanças que vêm juntamente com a reforma (na Argentina)? Algumas respostas de docentes de escolas primárias na província de Buenos Aires:⁵⁴

- "*Válidas na teoria, desconhecem as realidades*" (Inés Ivaucchi).
- "*Cheias de improvisações, mal fundamentadas. Falta mais investimento na formação docente para que as professoras possam interpretar, por exemplo, os conteúdos*" (Liliana Manccinelli).
- "*Não a entendo como uma mudança, referindo-me a minha primeira série, mas como uma forma diferente de redigir os objetivos antigamente chamados direcionais. Agora são chamados conteúdos e são exatamente o mesmo*". (Sandra Ballina)
- "*Quanto aos conteúdos, creio que não existe nada de novo abaixo do sol. Foram acrescentados em algumas áreas, valorizados em outras, por exemplo, ciências sociais. Quanto a outras mudanças, só sei que os alunos têm meia hora a mais de aula e nada mais. Os inspetores da área não dão diretivas porque não sabem, às vezes se mostram autoritários para não permitir que se deixe entrever sua ignorância*" (Haydée Bavera)
- "*As mudanças que se vêem são a improvisação, a desordem e o aprofundamento do ajuste [estrutural] em educação. Todas as mudanças atuais são publicitárias e 'vendem', mas para os professores não lhes modifica a realidade na qual vivem e na qual 'sobrevivem' as crianças*" (Graciela Contanella).
- "*Vejo grande improvisação em tudo o que se propõe. As mudanças têm a ver só com piores condições de trabalho para nós e desiguais condições de aprendizagem para os meninos*" (Juan Vitta).
- "*Desorganizada. Muitas coisas ficam presas*" (Adriana Cafferata).

⁵³ "Não é casual que em todos os conflitos sociais que hoje se vive nas diferentes jurisdições provinciais, os professores tenham um papel destacado. A CTERA tem sido um exemplo nos últimos anos frente à deserção em que as organizações sindicais caíram. Por venalidade, por compromissos partidários, por resignação, a maioria das organizações sindicais deixaram de representar os interesses dos trabalhadores" (Maffei, 1996:39).

⁵⁴ Extraído de: SUTEBA-CTERA, Cinco años de reforma educativa: Elementos para un diagnóstico en la Provincia de Buenos Aires, en: *La educación en nuestras manos*, n° 46, Buenos Aires, 1999.

A instituição escolar é, finalmente, o lugar em que conflui, e deveria acoplar harmoniosamente, tudo o que "em cima" (reformadores do nível nacional e internacional, nos distintos níveis) se pensa, recomenda, propõe, desenha, monitora e avalia em separado, a partir de instâncias e pessoas que por regra geral trabalham de maneira fragmentada, sem coordenação entre si e sem visão de conjunto: os conteúdos, a pedagogia, a capacitação docente, a avaliação, os textos, a infra-estrutura, o equipamento, o calendário e a jornada escolar, a política salarial, os incentivos, os assuntos legais, a participação dos pais de família e a comunidade, etc. É na escola onde se percebe a pertinência, coerência e qualidade das políticas e do pacote de reforma, ou bem as falhas de diagnóstico e desenho, a improvisação, a descoordenação, o desconhecimento do sistema e da instituição escolar. Cada uma das peças pode inclusive estar bem pensada, mas o que conta é o quebra-cabeças. O que acontece frequentemente com as políticas educacionais ao "baixar" à escola é que as peças do quebra-cabeça não encaixam, chegam incompletas ou em ordem errada. Entre a reforma no papel e a reforma na realidade, a distância pode ser muito grande (alguns exemplos podem ser encontrados no Quadro C).

▪ Falta de conhecimento da realidade da escola e da sala de aula Os pesquisadores da educação, e inclusive os próprios reformadores, percebem uma "agenda de mudança sobrecarregada", "tensões", "dilemas", "emaranhado institucional", "descoordenação", "desalinhamento", "assincronias", "arritmias" não só entre proposta e execução, mas também entre as diferentes instâncias encarregadas do planejamento e desenho das políticas. Os docentes, por sua vez, padecem e toureiam com tal emaranhado e tais assincronias em seu trabalho cotidiano, e as explicam em termos de "improvisação", "desconhecimento da escola e do que é ensinar em uma sala de aula", "reforma feita atrás de uma escrivanhinha", "falta de respeito aos docentes", "falta de consulta", "disparates"⁵⁵. Os pesquisadores e pedagogos que trabalham a partir da perspectiva da escola como unidade de mudança enfatizam por seu lado a contínua falta de conhecimento e atenção, por parte dos reformadores, à complexidade do sistema da escola, a importância da organização escolar e seus modos de funcionamento como dimensão central a partir da qual pensar de maneira integrada a mudança educacional (Aguerrondo, 1998a, 1998b; Ezpeleta, 1996).

Com efeito: a reforma administrativa se planeja como um fim em si mesma, sem atenção aos quês e como do ensino e da aprendizagem, como se o administrativo-organizativo tivesse independência do curricular e do pedagógico, como se desse no mesmo repensar a organização de uma escola ou a de um hospital ou uma empresa. Por sua vez, a reforma curricular constrói e marca seu próprio território, assumindo

⁵⁵ Alguns dos títulos dos artigos publicados nas revistas sindicais docentes nos últimos anos são, por si só, reveladores de alguns eixos do mal-estar e da assincronia: "Conteúdos transversais e temas que nos atravessam", "Falamos docentes de nível médio: Hoje, é difícil dar aula", "Política educacional: há algo novo?", "Você perguntará por que jejuamos", "Como falar duas horas seguidas sem ter nada a dizer", "Eu tenho que fazer o teste", "Aqueles tempos... e estes", "Quantas professoras cabem dentro de uma professora?", "O professor entre a realidade social e o mito: técnico, trabalhador social, profissional?", "Identidade uruguaia e escola pública", "Qualquer modificação que se tenha sem escutar os sindicatos de ensino, será de baixa qualidade ou simplesmente não servirá para nada", "A tripartite do ensino ou os desacordos de um acordo", "A escola na encruzilhada", "Testemunho dos erros contínuos", "Os professores vestem a túnica".

que outros se encarregarão de resolver as mudanças e os requerimentos a partir do ponto de vista da avaliação, a formação/capacitação docente, a organização e a gestão no nível da instituição escolar, as políticas em torno ao texto escolar, o trabalho com os pais de família e a opinião pública. Cada qual vê o seu como o principal, e espera que os demais o reconheçam e se subordinem a esta lógica. A visão sistêmica, a coordenação vertical e horizontal, a cooperação, o trabalho trans e interdisciplinar e em equipe, são batalhas muito difíceis tanto na tradição burocrática como na tradição intelectual, e implicam profundas mudanças de mentalidade e de estilos de trabalho não só no seio da velha cultura burocrático-ministerial como entre as novas camadas de intelectuais reformadores.

▪ Um mundo de "bons" e "maus" A reforma, o governo, os organismos internacionais, tendem a ser percebidos como entidades monolíticas, sem fissuras. Os organismos internacionais se dividem em dois subgrupos: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a AID, e os demais. Inclusive outros bancos com presença no setor educacional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), têm um perfil muito mais baixo ou não aparecem no discurso e na denúncia docente. Os organismos das Nações Unidas, como UNESCO e UNICEF, entram em outra categoria e são mencionados não para denunciá-los, mas para, em todo caso, apoiar-se neles. A ingerência estadunidense direta aparece mencionada nos países centroamericanos, sobretudo em torno da AID e outros organismos de financiamento ou cooperação vinculados aos Estados Unidos⁵⁶.

Ao Banco Mundial costuma-se atribuir ao mesmo tempo mais e menos poder, conhecimento e capacidade de influência que ele que tem de verdade⁵⁷. De fato, tanto entre quem se opõe como entre os que aceitam a liderança e financiamento do Banco, há em geral muita ideologia, pouca informação e conhecimento em torno das políticas e *modus operandi* deste organismo, não só no nível dos docentes, mas também da comunidade acadêmica e dos próprios reformadores. De fato, o BM é um ator sumamente opaco em cada cenário nacional: as negociações dos empréstimos e as visitas das missões do BM são feitas a portas fechadas e não dão notícia nos diários, à diferença -por exemplo- das do FMI; as investigações, diagnósticos e informes produzidos pelo BM em torno da situação educacional dos países se mantêm no geral

⁵⁶ São muitos os projetos de agências estadunidenses instalados na América Latina e no Caribe, sobretudo na América Central e nos países andinos. Um exemplo destacado pelo sindicato docente em Honduras é o Projeto "Escuelas del Futuro" (iniciado nos Estados Unidos e estendido a 103 países no mundo). O projeto instalou-se em Honduras em 1991, mediante acordo com o governo, em 5 escolas piloto. Oferecia inglês, informática e educação individualizada para setores populares. O projeto foi violentamente rejeitado pelo sindicato e pela Igreja Católica, esta última sob a denúncia de penetração de seitas religiosas (COLPROSUMAH, 1991b).

⁵⁷ Por exemplo, o programa mundial de "Educação para Todos", auspiciado pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, foi associado por muitos docentes e organizações docentes exclusivamente a este último. Em 1991, uma Reunião do Comitê Regional da CMOPE em Montreal incluía "*as proposições do Banco Mundial a propósito da Conferência Mundial "Educação para Todos"*", como um dos três pontos a discutir-se na agenda (CMOPE, 1991:5). O preconceito impediu que muitos docentes conhecessem a proposta e a aproveitassem. De fato, a Declaração e o Marco de Ação da Educação para Todos fazem uma clara defesa do ponto de vista docente.

como documentos de circulação restrita; é recente a investigação e o acesso a investigações em torno ao BM e suas políticas, e muito pouco está escrito ou traduzido para o espanhol ou o português; em cada país, a informação e discussão sobre política educacional costuma centrar-se no âmbito nacional, tendo pouca circulação e interesse - mais além de um grupo reduzido de especialistas- a informação e discussão da política no nível internacional e mundial, que é o âmbito em que cabe analisar as políticas do BM.

▪ A reforma "imposta" e a reforma "copiada" A "reforma imposta" alude fundamentalmente ao papel do Banco Mundial: a maioria, se não todas, as organizações docentes na região afirma que a reforma educacional em seu país seguiu ao pé da letra as recomendações do BM.

A "reforma copiada" alude a modelos provenientes tanto de fora como de dentro da região. A "cópia" se atribuiu em particular às reformas do Cone Sul, sobretudo Argentina, Brasil e Chile, em torno da reforma espanhola, a qual serviu como referencial a estes e outros países latino-americanos, sobretudo na primeira metade da década de 1990, especialmente no âmbito curricular. Assim mesmo, alguns planos e leis elaborados em alguns países da região cobraram notoriedade e foram adotados/adaptados em outros países da região ou da sub-região. Este foi o caso, no contexto centro-americano, de El Salvador e seu Plan del Sector Educación⁵⁸. A reforma chilena passou a ser referencial para ambos os lados: anti-modelo para uns (sobretudo as organizações docentes) e modelo para outros (sobretudo, os bancos e as agências internacionais), gozando, neste sentido, de um duplo caráter: de reforma "copiada" (da Espanha) e de reforma exportada para a "cópia" em outros países latino-americanos⁵⁹.

Colômbia é um país que tem inspirado múltiplos programas e iniciativas em vários países da região, tanto no nível governamental como nas universidades, ONGs e nas próprias organizações docentes, entre outros: o programa Escuela Nueva (um tipo de "clássico" em matéria de inovação educacional na região e visitado por todos: governos, ONGs, centros acadêmicos, organizações docentes, organismos internacionais), os Projetos Educacionais Institucionais (inspiradores de seus semelhantes em diversos países), os Microcentros Rurais (levados ao Programa MECE Rural, no Chile), diversas variantes de desenvolvimento infantil e educação pré-escolar, e a própria experiência sindical e profissional da FECODE com seu Movimento Pedagógico. Não obstante, a influência da experiência colombiana não se registra em outros países como parte da "cópia", salvo por algumas referências aos intentos de réplica do modelo Escola Nova em diversos países latino-americanos (entre outros Brasil, Equador, Peru, Guatemala, Paraguai e República Dominicana).

⁵⁸ Os professores hondurenhos denunciaram em repetidas oportunidades a "cópia" de tal plano em Honduras (COLPROSUMAH, 1991a, 1991b).

⁵⁹ "No Chile, se formou equipes técnicas bastante sólidas que, junto com o Banco Mundial, começaram a levar a reforma a outros países da América Latina, sobretudo nos aspectos administrativos" (Assael, 1999:11). Na realidade, o Chile constitui um caso peculiar: aqui, o Banco Mundial encontrou não só um interlocutor, mas também uma fonte de inspiração e um laboratório de aprendizagem para realimentar suas próprias opções de política. Quiçá mais que "colocar ideias", o Banco "pegou ideias" do Chile nos 90, que logo difundiu, modeladas, a outros países dentro e fora da região. Nesta operação de recuperação, síntese e difusão do "modelo chileno" de reforma nos 90, houve muita simplificação e até distorção de elementos importantes deste processo. A reflexão que os próprios chilenos fazem deste processo é muito mais dinâmica, complexa e crítica do que as que transparecem nas versões do modelo "for export".

Os eixos do protesto e da proposta docente

Mais além das diferenças específicas entre e dentro de cada país, nas reformas da década de 1990 é possível encontrar alguns eixos principais de confrontação, os "históricos", e os novos, estes últimos coincidindo com os eixos que definem as reformas dos 90 e com algumas das orientações da política do Banco Mundial.

Os “velhos” temas

- Salários e condições de trabalho Frente ao tema salarial, a resposta tradicional dos governos tem sido “não tem dinheiro” e a dos docentes a reclamação por mais orçamento para a educação. Tornou-se cada vez mais difícil aceitar a resposta de “não tem dinheiro” quando há empréstimos internacionais envolvidos e se percebem gastos importantes em outras rubricas.

...a resposta é que não tem dinheiro, enquanto que há 80 milhões de balboas flutuantes para fazer política, tanto que se criará um Ministério do Turismo e se incrementará o número de legisladores em mais 16 parlamentares (MPU-Magisterio Panameño Unido, 1993: 54).

- Formação e capacitação docente A crítica ao modelo convencional de formação/capacitação docente – bancário, teoricista, credencialista e finalmente ineficaz – está difundida entre os docentes, ao menos em alguns aspectos centrais. Tal modelo, vigente em seus traços essenciais nas modalidades de capacitação em serviço privilegiados no marco das reformas dos anos 90 – terceirização da oferta com participação de um conjunto variado de entidades (fundamentalmente universidades e ONGs), através de eventos massivos, de curta duração, fora do horário de trabalho e inclusive (parcialmente) financiada pelos próprios docentes – acentuou a insatisfação e a crítica, não só pelas debilidades manifestas de alguns destes esquemas, mas por se entender tal terceirização como uma desresponsabilização do Estado neste âmbito.

Nas palavras de um diretor de escola no Uruguai, uma docente no Peru, e uma assessora sindical no Chile:

Quando a Administração coloca o tema, a capacitação é tomada – com intenção ou sem – como um processo de “transferência” em que, por autoridade dos que difundem a “verdade”, esta inunda a sala e dá resultado pelo simples fato de tê-lo dito quem o disse. Em outras palavras, existe a convicção de que pelo mero fato da autoridade dos profissionais que difundem o conhecimento, este se “impregna” em todos nós. Se esta capacitação não dá os resultados esperados, não é problema de quem “sabe”, mas do professor, que é o que não sabe
[...] o enfoque técnico colocado configura e reafirma um docente fazedor de estratégias pensadas por outros, fazendo da capacitação mais um treinamento do que a aquisição sistemática de conhecimentos teóricos e práticos baseados num compromisso social definido (Machín, 1999: 29-30).

A metodologia do seminário me pareceu um pouco esgotada (...) não estava muito adequada para uma aprendizagem ou comunicação ativa, creio que

devemos melhorar isto. Particularmente me chama a atenção que os pedagogos, que teriam que conhecer e dominar estes aspectos da comunicação, não aplicam o que eles descrevem (Participante do Fórum Internacional de Formação Docente, Lima, 1997, em: Peru, 1998:13).

A partir da definição de novos conteúdos, se colocou o aperfeiçoamento docente, mas este consistiu em cursos rápidos e intensivos, de duas semanas durante as férias dos professores (Assael, 1999:11).

No nível regional e nacional, várias organizações docentes, incorporando estudos e propostas sobre o tema, têm feito propostas de reforma da formação docente, incluindo a organização de um sistema articulado e único de formação, com controle de qualidade e avaliação, e durante a jornada de trabalho (CEA, 1999; Colégio de Professores, 1999b, 1999d).

Os “novos” temas

- Consulta De uma reivindicação localizada nas cúpulas sindicais, esta passou crescentemente a ser uma reivindicação estendida à base. A própria retórica da *revalorização*, o *profissionalismo*, o *protagonismo*, a *consulta*, a *busca de entendimentos*, contribuiu sem dúvida para levantar esta expectativa. Ao mesmo tempo, a partir dos processos de consulta dos anos 90, o termo *consulta* se desgastou aos olhos dos docentes; no início da década se reclamava consulta, mais tarde alguns começaram a falar de *busca de entendimentos* (concertación)

... neste processo [da reforma educacional] só se consideraram consultas a personalidades provenientes de distintos setores sociais e do mundo acadêmico. Estas consultas, de um lado, não significaram uma participação nem um diálogo amplo dos diferentes atores e, de outro, não conceberam o setor docente como um setor profissional com um saber específico e indispensável em qualquer processo de mudança educacional (Colegio de Profesores, 1999d:4).

Aceitamos uma modernização da educação que seja de acordo com a nossa realidade e mediante um verdadeiro processo de busca de entendimentos e não como uma mera consulta, tal como aconteceu com o atual Programa de Modernização (COLPROMSUMAH, 1993:60).

A informação não equivale à participação, convocar as pessoas para dizer-lhes o que se resolveu, o que é preciso fazer, é uma distorção da participação. A consulta é uma ferramenta, um passo, mas tampouco é sinônimo de participação, é possível consultar, conhecer e receber a opinião das pessoas e finalmente, não considerá-las para as decisões, é uma boa tática se se trata de legitimar posições pré-estabelecidas” (Robalino, 1999:4).

- Avaliação docente Este tem sido um dos temas com maior resistência dos docentes e suas organizações, nas distintas variantes e modalidades propostas para qualificar o desempenho docente e estabelecer, a partir daí, uma política seletiva de incentivos por desempenho, ao nível individual e/ou coletivo, incluindo entre outros provas de conhecimento aplicadas aos alunos e aos próprios docentes, estudo e aperfeiçoamento, auto-avaliação e avaliação entre pares dentro da instituição escolar, e méritos excepcionais no desempenho. Em um só caso (México) tal avaliação foi

acordada junto com o sindicato, sob um marco especial. No Chile, Colômbia, Argentina e outros países onde se veio tentado aplicar tal avaliação, esta não pode ainda ser levada a cabo, dada a resistência aberta das organizações docentes, que vêem nela uma afronta a sua dignidade profissional, um mecanismo punitivo e de controle, e, por último, um mecanismo para legitimar demissões e contratações temporárias.

A divergência de olhares se faz evidente no caso do Chile. Aqui, a avaliação docente está prevista e normatizada no Estatuto dos Profissionais da Educação (1991), mas não pode ser implementada, pois a Assembleia Nacional do Colegio de Profesores rejeitou a normativa e propôs preparar uma nova normativa elaborada conjuntamente entre o Ministério e o Colegio. Enquanto para o primeiro a submissão dos docentes à avaliação é um dever e um direito profissional, e uma oportunidade para o desenvolvimento do profissionalismo docente, tratando-se em todo caso de uma avaliação que aplica “os mesmos parâmetros com que se qualifica a todos os funcionários públicos chilenos” (Núñez, 1999:190), para o segundo “existe uma grande diferença entre a avaliação do desempenho profissional e a de um desempenho funcional”, e “através do regulamento de qualificações se controla o docente como mero operário, castigando com pautas arbitrárias a suposta não consecução de metas” (Colegio de Profesores, 1999c:19).

▪ Incorporação das novas tecnologias As novas tecnologias (sobretudo o computador) se difundiram rapidamente, na década de 1990, não só na escola privada mas também na pública, chegando em muitos países inclusive na zonas rurais distantes. As reações dos docentes foram variadas, e ambivalentes, como foram as da sociedade em geral: equidade versus iniquidade, fascinação versus denúncia. Ao nível dos estabelecimentos escolares, e quando a tecnologia chegou com sensibilidade e como parte de um pacote sincronizado de medidas, esta tem significado para os docentes uma oportunidade de renovação não só profissional, mas também pessoal. Onde isto não aconteceu, há queixa, descontentamento. Em qualquer caso, no nível individual e coletivo persiste o incômodo e a desconfiança não só com “o novo”, mas também com o que representa objetivamente a tecnologia em termos de ameaça à ordem escolar estabelecida e à profissão docente em particular. Acentua-se, de fato, no mundo, a tendência de ver a solução do problema educativo – e do problema docente, em particular – como uma solução tecnológica.⁶⁰

⁶⁰ Vozes de cautela e alerta cresceram nos anos 90, ao lado do desenvolvimento e da fascinação tecnológica, sobretudo em relação ao papel dos docentes. O informe da metade da década do Comitê de Acompanhamento da Educação para Todos advertia que “(...) no tempo que devemos usar melhor e mais amplamente a tecnologia e os meios de comunicação, estes só podem complementar, mas nunca substituir o papel essencial do educador como organizador do processo instrucional e como guia e exemplo para os jovens” (EFA Fórum, 1996). Por sua parte, o informe da Comissão Delors recomendava expressamente “privilegiar em todos os casos a relação entre docente e aluno, dado que as técnicas mais avançadas só podem servir de apoio a essa relação (transmissão, diálogo e confrontação) entre ensinante e ensinado” (Delors, *et.al.*, 1996:36).

▪ O tempo como terreno de conflito A variável *tempo*, tão crítica e tão maltratada nos processos de mudança educacional, é chave para entender algumas colisões fundamentais entre reformadores e docentes, entre a mudança prescrita e a mudança efetiva. O tempo separa as águas de reformadores e docentes, em diversos eixos e planos:

1. A percepção da mudança no eixo passado-futuro: Os docentes visualizam a mudança a partir da afirmação do passado, a busca de raízes próprias, a nostalgia de uma época melhor.⁶¹ Os reformadores visualizam a mudança a partir da antecipação do futuro, buscando as chaves nos indicadores quantitativos macro, e o conhecimento especializado, atualizado e com valor universal. De fato, são os docentes, as organizações docentes e suas revistas e publicações quem traz e recria constantemente o pensamento dos grandes professores e pedagogos nacionais e latino-americanos: Varela entre os docentes uruguaios, Sarmiento entre os argentinos, Martí entre os cubanos, Mariátegui entre os peruanos. Do outro lado, os referenciais empíricos e a bibliografia citada fazem do atual (e do estrangeiro) um valor; e quanto mais recente, melhor. Do lado docente abundam os verbos com prefixo “re”, no sentido de *voltar*: “recuperar”, “restabelecer”, “restaurar”, “revalorizar”; do outro lado, também abunda o prefixo “re”, não para marcar continuidade, mas ruptura, novo começo: “refundar”, “reinventar”, “reeducar”, “recapacitar”, “reciclar”.

2. Uma *percepção* distinta dos tempos da escola e dos tempos da mudança: Tipicamente, os reformadores se situam na urgência e na impaciência, percebem “lentidão” nos avanços e, frente aos dilemas que o “tempo dos docentes” coloca, escolhem tencioná-lo, sobrepondo, finalmente, outros tempos a ele (o da política, o da racionalidade técnica, o dos requerimentos da administração e o do financiamento). Por sua vez, os docentes se sentem atropelados pelos ritmos da reforma. O que “de cima” se planeja e se percebe como *gradual e incremental*, “de baixo” se percebe de todos os modos como *simultâneo*.

3. A disputa pela *quantidade* de tempo: O eixo *mais-menos* tempo (de aulas, de frequência à escola, de capacitação e aperfeiçoamento docente, de anos de serviço etc.) tem sido um eixo de tensão e disputa permanente entre reformadores e docentes. Isto se acentuou na última onda de reformas, nas quais a variável tempo passou a ser vista como fator determinante da qualidade da educação. Os estiramentos decretados ou propostos em diferentes níveis – aumento de anos de escolaridade obrigatória, aumento de dias e horas de aula ao ano através de jornada única (de tempo completo), redução do período de férias escolares, avançando-se em alguns casos inclusive sobre o tempo do recreio escolar – ademais dos tempos requeridos para a

⁶¹ Um grupo de educadores e professores universitários uruguaios se propôs precisamente como tarefa escrever um livro coletivo dirigido aos “professores jovens que manifestam com frecuencia o desejo de saber como foi a educação uruguaia nos ‘bons tempos’”. O livro *Dos décadas en la historia de la escuela uruguaya: el testimonio de los protagonistas* (Angione et.al., 1987) inicia este percurso com uma Introdução intitulada “De Varela al futuro”. Um título significativo, que sintetiza o ponto – um futuro com raízes – que temos tratado de explicar aqui.

capacitação docente dentro e fora da jornada de trabalho, foram terreno de confronto na maioria dos países, particularmente quando estes estiramentos pretenderam ser feitos sem modificar remunerações ou as condições do contrato de trabalho. Neste manejo do tempo docente, pesa a percepção social da docência como um ofício privilegiado, de meio período e com dois-três meses de férias remuneradas ao ano.⁶²

▪ Descentralização, autonomia escolar e participação comunitária na escola Todos eles são termos que se prestam a interpretações e políticas muito distintas. Na chave docente, estes são elementos concatenados com o plano privatizador neoliberal para a educação: privatização, desresponsabilização do Estado e responsabilização da escola e dos docentes, em particular, sem que se modifiquem as condições de trabalho, salvo por um maior controle de sua tarefa por parte dos pais de família e a comunidade. A autonomia escolar seria, assim, apenas o cenário para favorecer a contribuição econômica e o controle da escola por parte dos pais de família.

As políticas em curso, tendentes à regionalização, à municipalização e à introdução de tecnologias na educação básica, justificam o plano de privatização, ainda que sejam executadas pelos governos pretextando a melhoria da qualidade da educação e de uma mais eficiente administração do sistema educativo (CMOPE, 1991a:6).

... nas Juntas Locais de Educação se confere mais autoridade ao cabo cantonal⁶³ ou ao auxiliar que ao professor, a quem se marginaliza totalmente e se segue considerando-o como um instrumento dentro do sistema (COLPROSUMAH, 1991a: 25-26).

No Equador, a UNE se opôs à proposta Lei de Educação (1999), vista como um intento de “privatizar a educação, eliminar a Lei de Carreira Docente e converter os pais de família nos novos padrões do magistério” (UNE, 1999:1)

A “participação dos pais de família e da comunidade”, *leit motiv* das reformas dos anos 90 e dos projetos financiados com empréstimos internacionais, é talvez o componente mais conflituoso da descentralização e da autonomia escolar, pois toca – e de maneira muito violenta, pelo modo como tem tratado de implementar-se – uma área muito sensível da tradição escolar e da cultura profissional docente. Se, como temos visto (ver Quadro A, políticas e recomendações do Banco Mundial), atrás do modelo de gestão comunitária da escola está o duplo propósito do financiamento compartilhado e de uma maior vigilância comunitária sobre a escola e os docentes em particular, estamos frente a um esquema de guerra, que entra em conflito com dois pilares fundamentais do ideário docente: a gratuidade do ensino e o controle sobre sua tarefa.

A “vinculação escola-comunidade”, velho tema e velha aspiração do progressismo pedagógico, mostrou ser um dos ossos mais difíceis de roer para a mudança educacional. A tradição escolar entendeu esta como uma vinculação instrumental e

⁶² A imagem dos docentes como “ausentes”, “irresponsáveis”, “vagabundos”, se difundiu nos últimos anos, e esteve presente inclusive em declarações e pronunciamentos de Ministros e outras altas autoridades de governo. Na Argentina, um Ministro da Economia chegou a afirmar publicamente em 1999 que “os docentes são vagabundos”, em pleno debate em torno do orçamento e da aprovação de um imposto destinado à criação do Fundo Nacional de Incentivo Docente.

⁶³ Funcionário local (Nota dos tradutores)

unilateral, com uma flecha em um só sentido: participação dos pais e da comunidade em função da escola e do apoio aos filhos, resguardando zelosamente as funções internas da escola: o espaço administrativo para o diretor e o espaço técnico-pedagógico para os docentes que ensinam.

A obrigação dos pais de permiti-la e de coadjuvar na sua melhor realização, implica que é seu dever, sob pena de sanção, enviar os filhos à escola, facilitar-lhes o tempo para a realização das tarefas escolares, colaborar com eles na medida de suas possibilidades intelectuais e ajudá-los para a continuação de seus estudos quando tenham obtido méritos para isto.

A comunidade, por sua parte, deve permitir e coadjuvar na tarefa educacional, velando para que se cumpra o direito à educação, protegendo os direitos dos menores, colaborando com o estado, facilitando aos jovens trabalhadores o tempo necessário para realizar os estudos, e participar ativamente na gestão escolar (Rodríguez y Toro, 1991:19).

Reconhecemos a necessidade de que participem as diferentes organizações e instituições sociais no quefazer escolar, mas como organismos assessores e/ou de apoio ao serviço para superar deficiências e procurar seu desenvolvimento (COLPROSUMAH, 1993:59).

- Autonomia profissional e protagonismo docente *Profissionalismo e protagonismo* docentes tem permanecido essencialmente como lemas, sem clareza nem aprofundamento conceitual, tanto do lado docente como do lado governamental. De fato, cada um tem compreensões e interpretações distintas acerca de seu significado e implicações.

Na perspectiva da reforma e dos reformadores, *autonomia e protagonismo* docentes se concedem e se constroem no marco do normatizado “de cima”, e se jogam essencialmente no âmbito da sala de aula e da escola:

Um processo tão importante como o da transformação educacional não seria possível sem o trabalho protagônico de mestres e professores. O papel central do docente se põe em evidência por sua ativa e decisiva presença não somente nas atividades nas escolas, mas também em programas, projetos e cursos de capacitação impulsionados pelo Ministério da Cultura e Educação da Nação. E também na aprovação por parte do Congresso da Nação do Fundo Nacional de Incentivo Docente que, apesar da resistência de alguns setores, outorgou a tão merecida retribuição monetária que os mestres e professores necessitavam para voltar a hierarquizar sua atividade (Argentina, 1999:27).

Ao comunicar as reformas não se gerou um discurso que incorpore os professores e professoras como atores protagonistas das mesmas (García-Huidobro e Cox, 1999:42).

Na chave docente, a *autonomia* se joga na sala e na escola, na liberdade de cátedra, em torno do quê e como ensinar. Trata-se da

autonomia de que devem gozar os educadores para decidir sobre os conteúdos e os métodos de ensino. Trata-se de um direito profissional dos professores para todos os níveis do sistema educacional, desde o pré-escolar até o universitário (FECODE, 1991:13).

O *protagonismo*, por sua vez, remete em primeiro lugar ao terreno político, ideológico e ético, como coletivo, e em segundo lugar ao terreno pedagógico, no âmbito da escola. Como se analisa no caso chileno:

Enquanto uns (autoridades) apontam para a escola e concebem a participação no contexto de sua profissionalização e autonomização efetiva, os outros (docentes) estão olhando o espaço de discussão pública e os debates ideológicos a nível societário (García-Huidobro e Cox, 1999:44).

Não se trata só de uma distinção entre o micro e o macro, o local e o nacional, a escola e a política educacional, o pedagógico e o político-ideológico, mas também de uma compreensão distinta destes âmbitos e relações. Os docentes têm uma concepção particular acerca do ser docente e do ser profissional. Ser – converter-se em – *protagonista* implica passar de ator a autor, “de executor a criador”, “de objeto de poder a sujeito de saber” (Gantiva, 1999b); ser líder não só na escola mas também na comunidade, agente social e não só agente escolar, agente de mudança e não só agente de ensino. Ser protagonistas é ser protagonistas da mudança social através da educação, e, cada vez mais, construir e propor um projeto educacional próprio, surgido a partir dos docentes. Isto é o que estão colocando várias organizações docentes através da (re)ativação de movimentos pedagógicos, um movimento pedagógico alternativo que dispute o poder das reformas e dos reformadores oficiais.

Quadro B

“MODELOS EXITOSOS” e “MELHORES PRÁTICAS” DESTACADOS NOS ANOS 90

Diversos processos de reforma e inovação educacional marcaram o cenário regional dos anos 90, operando como “modelos” exitosos. Os mais destacados foram:

- **BRASIL:** A experiência de reforma do estado de Minas Gerais, articulada em torno de cinco eixos: (a) reforçar a administração escolar, (b) prover autonomia às escolas, (c) capacitação dos recursos humanos, (d) avaliação do desempenho docente, e (e) integração entre a rede estatal e a rede municipal de educação. Um aspecto destacado deste processo foi a seleção competitiva interna para eleger os diretores de escola, incluindo uma prova escrita de conhecimentos, assim como a participação comunitária na gestão da escola através de conselhos escolares, os quais tomam decisões em aspectos financeiros e administrativos.
- **COLÔMBIA:** O Programa “Escola Nova”, um programa com uma trajetória de mais de três décadas (surgiu em 1975 como projeto piloto, sendo em 1990 adotado pelo governo como política educacional para as zonas rurais), continua inspirando muitos processos de reforma e inovação, dentro e fora da região, e está sendo implantado, sob a forma de projetos piloto ou experimentais, em vários países. O sistema Escola Nova opera em escolas multisseriadas no nível rural e inclui diversos componentes: infraestrutura, guias de (auto)aprendizagem para os alunos, capacitação docente (através dos chamados Micro-centros Rurais), promoção flexível, governo escolar (integrado pelos alunos da escola), e vinculação com os pais de família e a comunidade.

- CHILE: O processo chileno de reforma iniciado em 1990, com o advento da democracia, adquiriu grande visibilidade não só dentro como fora da região. O conjunto de políticas adotadas é caracterizado como centrado na qualidade, na equidade e nas escolas, abertas às iniciativas dos atores e da sociedade, do Estado e de mudança incremental. Nela se combinam critérios de iniciativa e direção estatal com mecanismos e regulações de mercado, descentralização e autonomia escolar (também ao nível curricular e pedagógico), discriminação positiva, fortalecimento das instituições escolares e da profissão docente. Dois programas em particular ganharam rápida notoriedade regional e internacional: o “Programa das 900 Escolas”, iniciado em 1990 e pioneiro na região em matéria de políticas educacionais compensatórias ou de “discriminação positiva” e, mais recentemente, o programa “Enlaces”, uma rede informática instalada pelo Ministério de Educação nas escolas básicas de todo o país a fim de propiciar a comunicação interescolar entre escolas, alunos e professores.

O projeto se iniciou em 1992 como projeto piloto, com financiamento do Banco Mundial; em 1994 o governo decidiu generalizar o programa a todas as escolas básicas do Chile.

- EL SALVADOR: O programa EDUCO é considerado protótipo da participação e da gestão comunitária da escola, em zonas rurais pobres. O programa se iniciou em 1991, como experiência piloto, convertendo-se mais tarde em uma estratégia central do governo em matéria educacional. O programa se implantou no que haviam sido antes zonas liberadas pela guerrilha e onde, durante a guerra, se manteve a educação funcionando através de um sistema de escolas paralelo ao oficial. O elemento distintivo do EDUCO é a autogestão escolar e, especificamente, a participação dos pais de família, através das ACES (Associação Comunitária de Educação), as quais têm atribuições para contratar, avaliar e controlar os docentes. O Ministério da Educação faz uma transferência direta de recursos à comunidade para o pagamento dos docentes, assim como para gastos administrativos da escola.

- ESPANHA: Fora da região, a reforma espanhola constituiu um referencial para muitos processos de reforma educacional, sobretudo na primeira metade da década. Elementos destacados desta reforma foram: seu amplo processo de consulta nacional (ao longo de quase dois anos), a experimentação prévia com inovações tanto metodológicas como curriculares, o reordenamento integral das etapas do sistema educacional, a reforma curricular, e a formação inicial e permanente do professorado. A reforma espanhola se pensou como uma estratégia planificada que se iria implantando progressivamente em um período de 10 anos (1990-2000). Um de seus objetivos principais foi ampliar a educação básica como obrigatória e gratuita até os 16 anos (idade legal mínima de incorporação ao trabalho) assim como dar maior consistência e versatilidade a tal formação básica.

- Todos esses processos são controversos e objeto de crítica. Como regra geral, todos eles gozam de maior prestígio fora do próprio país.

- Salvo a reforma espanhola, todos eles têm financiamento e assessoria do Banco Mundial.
- Salvo pela “Escola Nova”, são programas iniciados na década de 90 ou em fins dos 80.
- A reforma espanhola não está no circuito informativo nem forma parte do “banco de experiências” dos bancos internacionais que operam na região. A vinculação se tem feito de maneira direta entre governos/Ministérios de Educação dos países e Espanha, e/ou com a mediação de organismos como UNESCO e de organismos ibero-americanos (por exemplo, a OEI).

“Melhores práticas” e “experiências exitosas”

mais mencionadas nas publicações e páginas web das agências internacionais

Argentina: Plano Social Educativo, TELAR, Pedagogia da Alternância

El Salvador: EDUCO

México: CONAFE, Telesecundária, Educar para a Sociedade, sistema Edusat e programa FORCIENCIA (capacitação docente para educação básica na Centro-América e Caribe)

Chile: Programa das 900 Escolas, Enlaces

Costa Rica: Telesecundária “Cable en la escuela”

Guatemala: PRONADE (Programa Nacional de Autogestão para o Desenvolvimento Educativo)

Colômbia: Escola Nova, Projeto Educativo Institucional (PEI)

Nicarágua: Ajuda para as Comunidades Escolares

Brasil: TV Escola, Conselhos Escolares em Minas Gerais e no Paraná

Jamaica: Parceiros para a Mudança (Partners for Change)

Venezuela: Universidade Aberta

Panamá: Rádio e TV educacionais, Telesecundária

Vários países: Fé e Alegria.

Os docentes frente à inovação⁶⁴

São escassos os estudos sobre inovação educacional que vão além do inventário, da descrição ou do relato de experiências. Não obstante, a informação disponível e a aproximação a experiências (auto)consideradas inovadoras mostram que este é um campo chave para analisar e compreender melhor as possibilidades e a complexidade

⁶⁴ Ver a bibliografia sobre inovação incluída na bibliografia ao final. Nos baseamos nos resultados preliminares da consulta latino-americana sobre “Aprendizagens e necessidades de aprendizagem dos inovadores no nível local” realizada em 1999 pelo IPE UNESCO Buenos Aires (informe final em preparação).

da mudança educacional ao nível da instituição escolar, e as profundas contradições no interior do modelo escolar e no próprio modelo de reforma.

Aqui saltam à vista velhas e novas inércias, insuficiências históricas e atuais dos esquemas de formação/capacitação docente, incoerências na normativa e no espírito da reforma ao “aterriçar” em instituições escolares concretas, organizadas de determinada maneira e a cargo de sujeitos com perfis, histórias, saberes, crenças, expectativas, vontades de mudança também concretas. De fato, boa parte do caracterizado como “inovação educacional” – no espectro que vai da “novidade” e da “moda” à mudança em suas dimensões mais profundas – tem como função principal manter, ajustar e fazer o sentido da instituição escolar e do próprio ofício docente, frente às contradições estruturais do modelo escolar, assim como das derivadas das novas demandas e tensões, tanto internas como externas, provenientes dos sucessivos intentos de mudança a partir de cima.

A “inovação” educacional no meio escolar e as experiências que se reconhecem como tais⁶⁵, seja por parte dos reformadores, seja por parte dos docentes, inclui numa ampla gama de funções, que vão desde a mera reprodução até a transformação do modelo e a instituição escolar convencional, tanto dentro dos parâmetros fixados pela reforma como desde a geração e desenvolvimento de alternativas próprias. A “inovação” no meio escolar responde a diversas lógicas e impulsos de mudança, entre outros:

Humanizar a tarefa docente Um impulso primeiro e fundamental para a inovação no meio escolar advém das próprias características e do papel atribuído ao ofício docente no marco do modelo educacional e escolar convencional. Inovar aparece como uma necessidade de sobrevivência e humanização de um ofício normatizado, repetitivo e vitalício, que não poderia sustentar-se a partir de pessoas – diferente das máquinas – a menos que se encontrassem vias para a criação, escapando à burocratização, formalização e rotinização da tarefa.

Ajustar a instituição escolar a requerimentos básicos do contexto Dado um modelo educacional e escolar “em crise”, reconhecidamente inadequado para responder aos requerimentos do momento atual, dos alunos (crianças e jovens) e da maioria da população (os pobres), assim como do aprendizado, e inadequado inclusive para hospedar coerentemente as mudanças propostas pela reforma, boa parte do esforço criativo dos docentes se dirige a “adequar” – em seus termos – a oferta escolar ao contexto e as necessidades de ensino e aprendizagem, pelo menos em alguns aspectos identificados como críticos. Esta “inovação” (mudança como ajuste, adaptação, melhoramento) cumpre uma função fundamentalmente mantenedora e reprodutora do modelo educacional e escolar convencional, mas assegura a sobrevivência mesma do sistema, e o ensino e a aprendizagem ao menos como possibilidade.

⁶⁵ Referimo-nos aqui à inovação escolar dentro do sistema público, tendo como referencial experiências no nível pré-escolar, primário e médio. A inovação no sistema privado mereceria estudos específicos e maior atenção por parte tanto dos reformadores como dos docentes do próprio sistema privado assim como do sistema público. A separação entre ambos sistemas se aprofunda não só em termos de qualidade e equidade, senão da possibilidade de uma maior aproximação e intercâmbio entre escola pública e privada, no marco, por exemplo, de uma política destinada a promover a contribuição desta última a uma escola pública de qualidade.

Restaurar a ordem As mudanças contínuas, geralmente descoordenadas e cada vez mais disruptoras propostas a partir de cima e de fora, e o sentimento de opressão, caos, quebra, angústia que isto provoca entre os docentes, reforça um impulso dual para a inovação no contexto escolar: inovação não só para romper a rotina (objetivo dos reformadores), senão para (re)compor tal rotina, quer dizer, para reconstruir um clima e um cenário de ordem e normalidade que faça possível a continuidade do trabalho, conduzindo dois ou mais modelos escolares convivendo contraditoriamente na escola e na própria reforma.

Aplicar as mudanças normatizadas a partir da reforma O proposto ou normatizado pela reforma deve ser aceito pela instituição escolar e assumido como próprio, segundo o esperado pelos reformadores. Não obstante, aqui se abrem margens de interpretação e adaptação local (“inovação”) que podem ser vistos pela reforma como “desvios” a respeito do normatizado ou bem estimulados expressamente como espaço para a inovação e a autonomia institucional.

Buscar alternativas Há igualmente quem, numa intenção deliberada por apartar-se do proposto no marco da reforma, propõem e ensaiam alternativas próprias. O impulso para a mudança está aqui parecido com maiores níveis de criticidade não só em termos educacionais senão sociais e políticos, e/ou crescentes níveis de compromisso e autonomia profissional dos docentes e/ou equipes docentes envolvidos, no geral frente a contextos de grande complexidade que tencionam ao máximo as contradições de um modelo escolar inadequado, e forçam a repensar e romper com aspectos constitutivos do mesmo. A institucionalização ou não da inovação, em cada caso, depende entre outros de um contexto favorável ou não à diversidade, à criatividade e à experimentação de modelos alternativos. Não deve surpreender, neste sentido, que algumas das inovações mais inspiradoras e com potencial transformador tenham surgido precisamente, nesta e em outras regiões do mundo, em contextos de grande pobreza, diversidade e dificuldade em diversas ordens, desafiando os cânones do modelo escolar convencional, e por isso mesmo ficando a miúdo fora deste, localizadas no âmbito da educação não-formal, e categorizadas – muitas vezes equivocadamente – como alternativas de segunda.⁶⁶

Por outra parte, os relatos de inovações e os estudos sobre inovações ao nível da instituição escolar coincidem em mostrar que os docentes:

- carecem de um marco claro de compreensão e gestão em torno da inovação educacional, dentro do marco mais amplo da mudança educacional;

⁶⁶ Vários dos modelos escolares mais inovadores da região, alguns deles institucionalizados e convertidos em política educacional, têm sido pensados para e desenvolvidos no meio rural, entre outros: Escola Nova na Colômbia e CONAFE no México, ambos em escolas multisseriadas; a Telesecundária, também no México, desenhada para oferecer educação secundária a jovens em zonas rurais apartadas; a Pedagogia da Alternância, com escolas espalhadas em diversos países da América Latina. No meio indígena se tem desenvolvido numerosos modelos e experiências alternativos, escassamente conhecidos no panorama latino-americano. As problemáticas do trabalho infantil, as crianças de rua, a migração agrícola, os assentamentos dispersos, a recuperação de desertores e repetentes do sistema escolar, entre outros, têm sido igualmente campos de fértil exploração e experimentação de modelos alternativos.

- Encaram a inovação principalmente como resposta instrumental a um problema específico (pedagógico, social, organizativo) detectado em relação a si mesmos e/ou os alunos, esperando que tal inovação contribua para a resolução desse problema específico (segundo o esquema de “a cada problema corresponde uma inovação”);
- privilegiam a sala como âmbito de inovação (no caso dos docentes de sala), sem uma visão da instituição escolar e sem afetar a esta como um todo; ou bem tomam a instituição escolar como unidade de mudança (supervisores, diretores, ou equipe docente em seu conjunto), sem conexão com o mundo exterior;
- em vinculação com o anterior, adotam um ou mais aspectos como campos para a inovação, sem uma visão sistêmica do problema, e com uma clara separação entre o âmbito curricular pedagógico e o administrativo;
- privilegiam os aspectos curriculares e pedagógicos (no caso dos docentes de sala), centrando o curricular nos conteúdos e o pedagógico em um método ou técnica particulares;
- pensam e realizam as inovações majoritariamente de maneira individual, sendo menos frequente que estas sejam produto de uma equipe de dois ou três docentes de uma mesma área ou nível, e rara vez de um corpo docente completo;
- partem do zero e encontram inumeráveis dificuldades para a sobrevivência, ou desenvolvimento e a institucionalização da experiência;
- prestam pouca atenção ao registro assim como a comunicabilidade e intercâmbio entre docentes em torno de suas experiências de inovação;
- são propensos a fazer relatos (orais ou escritos) exitosos das experiências inovadoras nas que se acham envolvidos, sem menção às tensões ou dificuldades encontradas.

Um estudo sobre inovações e docentes inovadores na Colômbia, realizado com base em uma enquete com 200 docentes inovadores, incluindo docentes de sala e dirigentes do magistério, concluía entre outras com

interrogações sobre o saber profissional do docente e sua inclinação a generalizar em certo senso comum que não o diferencia de outros membros da comunidade. No fundo, o que se vê muito diluído é a identidade do docente, que não compartilha uma conceituação rigorosa sobre o tema e não parece estar inscrito em nenhuma corrente de pensamento acerca destes temas, o que mostra também a ausência de uma comunidade acadêmica. Outro motivo de reflexão constitui o sincretismo de significados que utiliza o docente, mesclando conceitos que vêm de correntes pedagógicas diferentes” (Tamayo, 1999:21 e 31).

Esta lista de déficits e desvios da inovação educacional no meio escolar replica, em escala micro, o que se dá, em escala ampliada e nível macro, na política educacional, no que temos caracterizado como “reforma tradicional”. Daí a necessidade de uma política educacional que estimule a inovação não só através de políticas ativas senão também através de políticas passivas, quer dizer, buscando coerência, no discurso e nos atos, com uma nova concepção da mudança educacional, e apontando

expressamente para fortalecer entre os docentes a capacidade para inovar e para gestar eficazmente a inovação no meio escolar, como componente fundamental de sua competência profissional.

As organizações docentes frente à reforma educacional

Ao longo da década de 1990, na maioria dos países da região a situação foi de grande polarização e enfrentamento entre governos e organizações docentes, em torno dos processos de reforma educacional. Dois casos foram destacados como “exceções”: o do México e o da República Dominicana.

As “notáveis particularidades do caso mexicano” (Loyo, 1999:3) têm a ver com o SNTE (Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação), o maior e mais forte sindicato magisterial da região, com mais de 1 milhão de membros e, em muitos sentidos, um “sindicato de exceção”: por um lado, dada sua imbricação com o partido do governo (o PRI) e as estruturas de governo; por outro lado, porque convivem em seu interior organizações e correntes político-sindicais distintas e ainda antagônicas à do Comitê Executivo Nacional (CEN). Este é o caso da CNTE (Coordenadora Nacional de Trabalhadores da Educação), o mais importante dos agrupamentos opositores, surgido da confluência de movimentos magisteriais regionais, e na qual se agrupam docentes que questionam a posição 'institucional' e lutam para ganhar espaços dentro da organização (Loyo, 1999).

Governo e sindicato firmaram em 1992 o Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica, o qual tem um duplo caráter, de pacto e de projeto, e três eixos principais: (1) reorganizar o sistema educativo através da federalização, promover a participação social no processo educacional e ratificar o SNTE como único titular das relações trabalhistas em matéria educacional; (2) reforma curricular (se voltou a um currículo organizado em disciplinas), programa emergente de ensino da história nacional, e concursos públicos para elaborar os livros de texto; e (3) revalorização da função docente e do professor mediante cinco estratégias: Carreira Magisterial, piso salarial profissional, sistema nacional de formação, capacitação, atualização e superação profissional do magistério, e programas de promoção e difusão para impulsionar o apreço social quanto aos professores. O SNTE assumiu o compromisso de vigiar o cumprimento do Acordo.

O caso da República Dominicana é diferente. Aqui, a Associação Dominicana de Professores (ADP) participou ativamente no processo de consulta e definição de um Plano Decenal de Educação (PDE), no início de 1990, no marco pelo qual governo e ADP firmaram um “Pacto com a Pátria e o Futuro da Educação Dominicana”.⁶⁷ Hoje, a ADP levanta como plataforma de luta “*a volta ao espírito e as políticas que, no Plano Decenal de Educação, subscreveu, quem, hoje, as renegam*” (Fulcar, 1999: 14-15). Tanto da perspectiva sindical quanto da de diversos setores do governo e da sociedade dominicana, adverte-se, com efeito, o estancamento do Plano Decenal. Foi tardia a aprovação da nova Lei Geral de Educação (1997) e não se previram no Plano

⁶⁷ O Plano Decenal de Educação foi impulsionado por cinco organizações: Plano Educativo, Educa, ADP, Secretaria da Educação e PNUD. O processo de consulta durou dois anos (1990-1992), abarcando cerca de 30.000 pessoas de todos os setores e grupos, em todo e país.

mecanismos operativos para seu seguimento, depois do período inicial de intensa e ampla mobilização social, inédita na República Dominicana, e que gerara grande expectativa não só no país senão em toda a região.⁶⁸ Avançada a década, o desgaste do pacto entre governo e sindicato docente é evidente para ambos os lados.

Constitui outro caso “especial”, embora por razões distintas, a Federação Colombiana de Educadores (FECODE), com uma importante trajetória e perfil na agenda educacional do país.

Neste caso, “a reforma não foi imposta, como ocorreu em outros países. Foi pactuada [...] Tem havido um espaço de discussão e busca de entendimentos onde em alguns aspectos se chegou a acordos e em outros não” (Rodríguez et.al., 1994:10). Pela primeira vez no país, o movimento docente se envolveu na reforma educacional, e inclusive levou a cabo uma greve, em 1993, para defendê-la. Do projeto preparado pela FECODE, debatido entre 1991 e 1992, resultaram as duas leis que conformam a reforma educacional colombiana, a Lei 60 de 1993 e a Lei 115 (Lei Geral da Educação) de 1994. Esta lei contempla mecanismos de participação da sociedade na orientação e gestão da educação no nível nacional, departamental e municipal; cria um governo escolar colegiado em cada instituição escolar, em que participam diferentes setores; estabelece que cada escola deve ter seu Projeto Educativo Institucional (PEI), em que se explicita a filosofia, o projeto curricular, pedagógico e administrativo da instituição escolar.⁶⁹

O conflito e o enfrentamento reforma-docentes e governo-organizações docentes tem sido a norma na região, em vez de exceção. Inclusive processos considerados exitosos, como do Chile, estão atravessados pelo conflito docente, sendo esta a dimensão menos conhecida (e reconhecida) destes processos. A relação entre a reforma e o Colégio de Professores tem sido admitidamente difícil. Desde a perspectiva ministerial, a má relação com o sindicato e o fato de que, no marco da reforma, “*uma parte significativa do magistério mantém uma disposição sócio-afetiva de desânimo e de carência de perspectivas*” (Garcia-Huidobro e Cox, 1999: 42), foram vistos ao mesmo tempo como *limitação* e como *tensão*, e, em todo caso, como parte da agenda pendente da reforma.⁷⁰ Do ponto de vista sindical, não obstante, o que está em jogo é a construção de uma proposta alternativa de mudança, através da constituição de um

⁶⁸ Debate no Seminário “Balanço e perspectivas da Formação docente” organizado por FLACSOINTEC (Sto. Domingo, junho 1999). Conversa pessoal com J. Pimentel, M. Vincent e outros membros da equipe do MEC, assim como com professores estudantes da Licenciatura de Educação do INTEC, Sto. Domingo, junho 1999.

⁶⁹ Tudo isto se fez em meio a um profundo debate no interior da própria FECODE, pelo que não há uma única versão deste processo. A corrente que impulsionou a lei explica que a oposição no interior da organização provém de três tipos de tendências: “gremialistas” (opunham-se a dar prioridade à reforma frente aos problemas gremiais prementes), “infantilistas” (apegados à consigna de que a educação não pode mudar enquanto não mude o sistema social) e “culturalistas” (negavam à organização docente a possibilidade de um protagonismo na reforma). Baseado nos materiais proporcionados pela diretoria da FECODE.

⁷⁰ “... a reforma tem sido exitosa em produzir novas práticas no nível das escolas, [mas] não tem um discurso ao nível macro que satisfaça à profissão docente” (García-Huidobro y Cox, 1999: 44).

movimento pedagógico, processo em marcha e que fora iniciado a partir do Congresso Nacional de 1997.⁷¹

Os anos 90 viram numerosas e prolongadas greves magisteriais. Várias organizações docentes recorreram a demandas judiciais frente aos governos, e várias foram resolvidas ao seu favor. Casos severos de enfrentamento se deram na América Central e nos países andinos.

Sem dúvida, o caso de confrontação aberta mais prolongado (dois anos e meio) e de maior perfil nacional e internacional foi o da Argentina. A “Tenda Branca”, instalada a partir de abril de 1997 e até dezembro de 1999 pela CTERA (Confederação de Trabalhadores da Educação da República Argentina), frente ao Congresso da Nação, em pleno centro de Buenos Aires, foi o símbolo visível de uma disputa pública e sustentada, com grande cobertura mediática, entre governo/Ministério da Educação e organizações docentes/docentes. O pedido docente incluía não só maior orçamento para a educação senão a revogação da nova Lei Federal de Educação (1993).

Em qualquer caso, interessa destacar que, tanto na colaboração como na disputa, há grande heterogeneidade de posições e demandas, assim como de métodos de luta docente e gremial.

Algumas organizações adotaram posições monolíticas e radicalmente negadoras à respeito da reforma; outras tiveram posições mais moderadas e matizadas, incluindo o reconhecimento de algumas bondades e oportunidades positivas. Algumas pediram a revogação de leis, enquanto outras reclamaram seu cumprimento. Algumas denunciaram a tecnologia como terreno adicional de iniquidade e segmentação no sistema escolar e como ameaça para a profissão docente; outras reclamaram mais tecnologia e reivindicaram o direito de cada criança e de cada docente a uma educação tecnológica e ao acesso ao computador e à Internet. Algumas optaram pelo ostracismo, a denúncia ou o enfrentamento no terreno diretamente político ou ideológico; outras optaram pela anuência ao diálogo, a construção de um pensamento próprio e de alternativas a partir do terreno pedagógico.

As profundas contradições do momento atual e da própria “reforma neoliberal” avivaram velhos dilemas das organizações docentes, e levaram a fortes discussões e até rupturas em seu interior. O acatamento ou não da reforma, e os modos concretos de participar nela, foi um eixo central de diferenciação, incluindo em alguns casos a condenação e até expulsão de setores “colaboracionistas” e “oficialistas”, ou bem a permanência destes últimos na direção da organização e o abandono daqueles decididos ao enfrentamento e ao boicote.

A própria tradição docente em sua relação com o Estado desenvolveu historicamente um forte mecanismo reativo frente ao que vêm deste, da reforma, do mundo “oficial”. Isto se viu reforçado nos 90s frente a reformas que pretenderam modificar diversos âmbitos ao mesmo tempo (estrutura, administração, currículo, textos, avaliação, capacitação, jornada escolar, introdução de tecnologias, prestação de contas, relação

⁷¹“Propusemo-nos a nos constituir em um organismo resolutivo no interior do grêmio e propositivo para os poderes do Estado, para definir uma proposta de Reforma Educacional para nosso país”, concluía o Primeiro Congresso Nacional organizado pelo Colégio de Professores em 1997.

com os pais e a comunidade, etc.), com a conseqüente percepção de ameaça e de caos.

O impulso à mudança está estendido entre os docentes e se viu sem dúvida reforçado nos últimos tempos, mas se contrabalança com uma tendência a entrincheirar-se na defesa do velho modelo educativo. Um modelo que os docentes, melhor que ninguém, sabem (deveriam saber) inadequado e necessitado de mudanças, não só da perspectiva dos alunos e suas famílias, senão da própria perspectiva e interesse docente. A nostalgia pela escola perdida romantiza e vê como “perda” dimensões da velha cultura escolar largamente questionadas pelos próprios docentes – como a centralização do aparato escolar ou a falta de autonomia docente – e impede pensar como conquistas e oportunidades o maior impulso dado nos anos 90 à autonomia e à inovação no meio escolar, assim como a formas horizontais de intercâmbio, trabalho e aprendizagem entre docentes.

As organizações docentes frente à própria mudança

Em 1991 uma reunião da CMOPE (Confederação Mundial de Organizações de Profissionais do Ensino), em Montreal, constatava a existência de

“uma verdadeira campanha governamental contra os sindicatos” e a “necessidade de adequar superando esquemas passados, a política sindical a esta nova e crítica realidade”, acordando como tarefas para o futuro “desenvolver amplos processos de informação e organização do povo com o efeito de prevenir o isolamento do movimento magisterial, que constitui, quiçá, a maior de suas debilidades” (CMOPE, 1991:7).

“O sindicato tem que redefinir sua participação nos processos de melhoramento da qualidade da educação. O SUTEP tem que assumir vigorosamente a luta pela qualidade da educação, pela modernização entendida como mudanças para melhorar. A retórica tem que ficar para trás, assim poderemos voltar a nos integrar com os setores populares”, dizia em 1997 um ex-dirigente sindical do SUTEP. E colocava como tarefas: (a) seguir lutando pela gratuidade da educação, (b) reconciliar-se com a cidadania, (c) impulsionar o Movimento Pedagógico, (“o sindicato tem que redescobrir a potencialidade política do pedagógico, em muitos momentos a sobre-politização aparente tem camuflado um real economicismo”), (d) propiciar a formação docente contínua, (e) organizar a comissão de estudos sindicais e pedagógicos, (f) inventar novas formas de luta, e (g) formar o Colégio de Professores (Gallardo Gómez, 1997:32-33).

“O eixo central da reconstrução do Movimento Pedagógico [na Colômbia] enraíza-se precisamente na reelaboração dos pressupostos teóricos, políticos, pedagógicos e metodológicos desta fase criativa” [...] Neste sentido, a reconstrução do Movimento Pedagógico nesta fase criativa significa, em primeira instância, realizar um esforço analítico de 'remoção', 'demolição' e 'reconstrução' dos propósitos e pressupostos formulados há quinze anos” (Gantiva, 1999b:24).

As organizações docentes vêm percebendo a necessidade da própria mudança, planejando e avançando uma agenda para esta mudança tanto a nível internacional como regional e nacional. Entre os eixos desta agenda destacam:

- redefinir a participação docente e das organizações docentes no melhoramento da qualidade da educação;

- desenvolver novas estratégias e métodos de luta sindical;
- reconciliar-se com a cidadania, a fim de evitar o isolamento do movimento magisterial;
- propiciar uma maior articulação, comunicação e intercâmbio entre as organizações sindicais a nível regional;
- impulsionar a constituição e o fortalecimento do movimento pedagógico em cada país, como movimento político-pedagógico em defesa da escola pública e como proposta autônoma e alternativa dos docentes;
- impulsionar ativamente a participação de meninas e mulheres na educação, tanto em relação à escola como à profissão docente e nas posições de direção dentro das organizações docentes.

A própria agenda revela a magnitude e complexidade da crise pela qual atravessam as organizações docentes, frente a uma conjuntura e uma realidade que exige a todos profundas reacomodações e revisões, e frente a um mundo e um pacote de reforma educacional em que as opções e posições branco-preto do passado já não se deixam aplicar facilmente.

O que fazer, com efeito, frente a reformas que, em um contexto neoliberal, recolhem velhos postulados do progressismo pedagógico e reivindicações das próprias organizações docentes?

Como estar contra do melhoramento da escola pública, a prioridade da educação básica, a qualidade, a equidade, a discriminação positiva, a descentralização, a autonomia escolar, a evolução de resultados, a prestação de contas, a participação e a gestão comunitária, a profissionalização docente, o fomento da inovação no nível da instituição escolar?

Cooptação e apropriação dos termos e das bandeiras, com sinal diverso e propósitos ocultos, ou contradições no modelo e oportunidade para debater o sentido de tais termos e para realizar tais bandeiras na prática?

Boicote à reforma e ao governo, ou boicote aos alunos, aos pais de família, à sociedade, ao país?

Rechaço e denúncia, ou construção propositiva a partir das novas oportunidades?

Volta ao passado e defesa do modelo convencional ou aceitação da mudança, a necessidade de um novo modelo e de uma visão de futuro?

Isolamento ou acordo?

Várias organizações se encontram empenhadas na constituição de um movimento pedagógico, como expressão e síntese desse movimento de e para a mudança, na linha de passar do protesto à proposta e de construir/recuperar o protagonismo dos docentes e suas organizações não só no âmbito escolar e educativo, como no espaço social e público. A ideia de um movimento pedagógico que transcende o educativo e se constitui em movimento social está presente no debate e no agir de várias organizações docentes ou de correntes importantes em seu interior.

A experiência colombiana constitui um referencial importante neste terreno⁷². O Movimento Pedagógico impulsionado pela FECODE a partir de 1982 – “o maior sucesso do magistério no processo de superar as miseráveis condições do trabalho alienado”, “uma experiência histórica da luta pela democracia da escola e pela recuperação da liderança social e intelectual dos professores colombianos, assim como pela transformação da prática pedagógica” (FECODE, 1999: 7 e 23) – registra entre seus sucessos: a participação no debate nacional sobre a reforma educacional, nos congressos pedagógicos, a discussão e elaboração da nova Lei Geral da Educação (1994), o desenvolvimento de experiências pedagógicas, a promoção da inovação e a investigação educacional, e a publicação da revista *Educação e Cultura*, fundada em 1984 e que chegara em 1999 ao número 50. Trata-se de um movimento cruzado historicamente por uma grande polêmica em seu interior, e hoje reconhecidamente debilitado e em crise; a “reformulação” ou “reconstrução” do movimento está, de fato, no centro do debate docente na atualidade⁷³.

Quadro C

DA REFORMA E PAPEL DA REFORMA NA REALIDADE⁷⁴

BRASIL: Calendário Rotativo no Rio Grande do Sul

O projeto “Sistema de Aproveitamento Integral do Sistema Escolar” decretado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul em janeiro de 1992, propunha organizar o ano letivo com três calendários:

um Calendário A, iniciado em março; um Calendário B, iniciado em maio; e um Calendário C, iniciado em junho. Cada calendário teria dois períodos de quatro meses de aula seguidos, cada um, de dois meses de férias. Isto se formulou como solução ao incremento previsto de 300.000 novos alunos no ano letivo 1992, sem recorrer a ampliações ou novas construções. Deste modo, a infraestrutura escolar não ficaria nunca ociosa. Argumentava-se que o calendário rotativo traria inclusive vantagens para as famílias: permitiria uma distribuição mais racional do fluxo de turismo, para as famílias com mais recursos, e uma melhor distribuição dos filhos – assegurando que alguém sempre estivesse em casa ajudando nos afazeres domésticos – no caso das

⁷² Por sua vez, os Movimentos de Renovação Pedagógica (MRP), na Espanha, constituídos como tais na década de 1970, têm sido um referencial importante de fora da região.

⁷³ Em 1997, a décima sexta Assembleia Federal Geral da FECODE reconhecia que “o Movimento Pedagógico se encontra em uma profunda crise; carece de um plano estratégico e suas instâncias organizativas se encontram desarticuladas e paralisadas”, decidia “urgente convocar o magistério colombiano para reconstruir o Movimento Pedagógico”, “reformular a proposta do Movimento Pedagógico sobre as exigências da época histórica, o enfrentamento da globalização da economia a confrontação da política neoliberal, a necessidade de aprofundar a reforma educacional democrática, a vinculação da educação à revolução do conhecimento, do impacto tecnológico e de mais transformações culturais” e encarregava à direção da FECODE “a elaboração de um plano estratégico de reconstrução do Movimento Pedagógico” (em Gantiva, 1999b:23). Recomendamos de maneira especial a leitura do excelente número 50 da revista *Educação e Cultura* (Agosto 1999), em que se pode encontrar um balanço analítico, crítico e prospectivo do Movimento Pedagógico, com participação de numerosas vozes, incluindo posições e interpretações diversas e até divergentes em torno deste processo, tanto internas como externas ao magistério e à FECODE.

⁷⁴ Baseado em: R.M. Torres, *Itinerários pela educação latino-americana: Caderno de viagens*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós/Convenio Andrés Bello, 2000.

famílias mais pobres.

O decreto apareceu publicado no Diário Oficial no período de férias escolares e sem nenhuma consulta prévia. A reação dos docentes, pais de família e comunidade não se fez esperar, e os problemas da execução foram tão severos, que terminaram por obrigar as autoridades a revisar a medida. Uma avaliação feita por professoras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul encontrou múltiplos problemas de desenho e sérios problemas para sua implantação, tanto no nível administrativo como pedagógico. Veio a alterar a vida de 4 milhões de pessoas e provocou distúrbios tanto dentro do sistema escolar como no interior das famílias. Finalmente, a medida foi suspensa em maio de 1992 por decisão da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa Estadual. (Golbert, Avila y Xavier, 1993).

BRASIL: Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo para os docentes

Dentro do Projeto de Educação Continuada (1996-1998) para a capacitação em serviço dos professores, promovido pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, se estabeleceram duas Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC) por semana em cada estabelecimento escolar, no espírito de facilitar ao corpo docente um espaço próprio e coletivo de planejamento, aprendizagem, discussão e desenvolvimento profissional. Não obstante, segundo se analisou em um colóquio realizado em 1996 entre os diversos setores e instituições envolvidos no projeto, os professores não podem realmente juntar-se dentro do horário escolar, pois a maioria são professores contratados que trabalham em duas ou mais escolas, e que se locomovem, em tempos muito apertados, de uma a outra. A medida, excelente em suas intenções, não levou assim em conta (nem contemplou paralelamente a modificação) das condições reais e concretas do trabalho docente e da organização escolar onde pretendia aplicar-se. (Ação Educativa/PUC, 1996).

COLÔMBIA: Projetos educacionais institucionais

Como em outros países da América Latina, os Projetos Educacionais Institucionais (PEI) – com estas ou outras denominações – são parte da reforma e estão pensados como projetos elaborados autonomamente por cada instituição escolar, com a participação da equipe docente, os alunos e os pais de família. No processo de elaboração situa-se uma chave importante da construção de tal autonomia, e do desenvolvimento e formação profissional do corpo docente. Não obstante, segundo reportam estudos e segundo se desprende da informação proporcionada pelo próprio pessoal escolar – não unicamente no caso colombiano senão em outros países em que se pôs em marcha esta medida –, os PEI podem ser “uma faca de dois gumes”, capaz de reforçar – em vez de aliviar – as inequidades educacionais e sociais, propensos à burocratização e à tecnocratização do processo, ao ter-se “entregado o direito a sonhar mas não a faculdade para realizar os sonhos”. A postura em marcha dos PEI enfrenta uma série de problemas vinculados entre outros à forte cultura verticalista e autoritária do sistema escolar e da escola em particular; as condições tradicionais do trabalho docente, individual e isolado; as debilidades da formação docente e dos esforços destinados a fortalecer as competências requeridas, como equipe escolar, para assumir o PEI; a falta de tradição de participação dos pais de família e da comunidade nos trabalhos da escola e de condições para encarar esta tarefa de maneira significativa. Ao serem financiados somente os PEI que reúnem certos

padrões de qualidade, os estabelecimentos mais necessitados de ajuda são, a miúdo, os que menos condições têm para elaborá-lo e, portanto, para serem financiados; a falta de competências e condições de todo tipo terminam, em muitos casos, na elaboração do PEI por parte de sujeitos ou equipes técnicas externos à escola (consultores e assessores, professores universitários, ONGs, etc.) contratados pelo diretor ou pela escola. (Aldana y Caballero, 1997; Marrero, 1999; Vários autores, 1998).

CHILE: Extensão da jornada escolar

Dentro da estratégia de reforma impulsionada no Chile na década de 1990, em 1997 se decretou a Jornada Escolar Completa (JEC) a fim de incrementar o tempo de estudo (mínimo 38 horas pedagógicas semanais, de 45 minutos, para as escolas básicas e 42 horas para a educação média), prevendo-se que isso incidiria positivamente sobre o rendimento escolar, sobretudo entre os setores pobres. A medida foi pensada para aplicar-se gradualmente, chegando a todo o país no ano 2002, e começando com os estabelecimentos que não tinham requerimentos de infraestrutura para dar início ao novo regime e que atendiam alunos com altos índices de vulnerabilidade socioeconômica. Cada plantel deveria apresentar um Projeto de JEC, elaborado pela equipe docente em consulta com responsáveis e alunos.

Uma avaliação do primeiro ano de execução da JEC (mais de 3.000 estabelecimentos escolares, cerca de 300.000 alunos), realizada pelo Ministério da Educação (MINEDUC), mostrava os primeiros choques com a realidade, e um amplo menu de problemas e complicações no nível dos plantéis, entre outros: a revelação de uma série de situações e de diferenças, fora do normatizado (horários reais de trabalho, de entrada e saída; uso do tempo em sala, nos recreios, alimentação, ensino, contato com os responsáveis, tempo não letivo e capacitação externa dos docentes); problemas de informação, comunicação e compreensão da medida; deficiências na elaboração do Projeto JEC (mais de 50% dos projetos apresentados foram devolvidos por considerar-se incoerentes ou inviáveis); problemas de infraestrutura (falta ou inadequação de espaços, particularmente para a alimentação, a realização das oficinas e do trabalho pedagógico dos docentes); complicações com a alimentação (cada plantel explorou e/ou combinou diversas alternativas – almoço na escola, em casa, na sala de aula, lanche enviado pelos pais – com a consequente complicação de espaços e horários, e a carga adicional de trabalho para a equipe escolar); complicações de transporte (em particular, para os alunos que saem para comer em suas casas ao meio-dia; reporta-se ausência à tarde); problemas na organização curricular e a redistribuição do tempo escolar (tende-se a organizar o dia e o currículo em dois blocos – o considerado curricular de manhã e o considerado extracurricular à tarde, antes da reorganização integral prevista do tempo escolar); problemas docentes (incompreensão e resistências de diversos tipos, novas tarefas sem a mediação da capacitação ou estímulo, necessidade de contratar professores especializados para novos temas e para as oficinas, dificuldade para concretizar as 2 horas semanais de trabalho técnico-pedagógico da equipe docente contemplado dentro da JEC, entre outros por falta de horários coletivos). O informe destacava, entre outros, que os estabelecimentos menores são precisamente os que têm mais dificuldades para incorporar os diversos programas propostos pelo MINEDUC, e a JEC em particular). E concluía que a extensão da jornada não trará por si mesma

resultados efetivos a menos que se complemente com mudanças na utilização do tempo e outros fatores associados à qualidade das aprendizagens tais como a formação docente, o currículo e os textos. (Milesi e Jara, 1998; Assael, 1999; Jara, Concha, Miranda y Baza, 1999).

EQUADOR: Reforma curricular baseada na “Pedagogia Conceitual”

Depois de várias tentativas de reforma curricular, em Outubro de 1994 o país conhecia uma nova proposta, fundamentada na “Pedagogia Conceitual”, desenvolvida por dois autores colombianos. Entre os elementos salientes da proposta estavam: uma *educação básica* de 9 anos de duração, organizada em três ciclos:

nocional (4 a 6 anos), *conceitual* (6 a 11 anos) e *formal* (11 a 14 anos); conteúdos organizados em oito áreas: linguagem e comunicação, matemáticas, ciências sociais e prospectiva, ciências naturais e tecnologia, cultura estética, cultura física, desenvolvimento do pensamento, e educação em valores e atitudes; enfoque cognitivo organizado em torno dos estados de desenvolvimento da criança; importância central atribuída ao desenvolvimento da inteligência; a reforma se aplicaria gradualmente e de maneira flexível; cada instituição educacional se encarregaria de desenhar e desenvolver seu próprio projeto educativo e curricular.

Os documentos da proposta – “*Reforma Curricular: Fundamentos e Matriz Básica 1994*” – foram circulados para receber opiniões (“Consulta Nacional sobre os Documentos da Reforma Curricular da Educação Básica do Equador”). O questionário (Folha de Retorno), com perguntas de resposta múltipla, devia ser preenchido em cada centro escolar. Estabeleceu-se um período de 45 dias para o envio de tais questionários e para o debate público.

Diferente de propostas anteriores, aceitas ou descartadas passivamente, esta desatou uma forte polêmica nacional. Os questionamentos – por parte de especialistas, professores, jornalistas, instituições nacionais e internacionais – foram arejados através dos meios massivos de comunicação, e se sintetizaram na proposta e anúncio apressados; proposta “copiada” do exterior (o documento se baseava – e inclusive reproduzia literalmente – um livro dos irmãos colombianos De Zubiría (“*Fundamentos da pedagogia conceitual: Uma proposta curricular para o ensino das ciências sociais para pensar*”)); falta de participação e débil difusão e informação; proposta hermética e incompreensível (os documentos, de corte acadêmico, estavam redigidos em um linguajar complexo, inacessível aos professores e à maioria da população, contrário a um genuíno intento de informação, comunicação e debate); reforma curricular à margem de uma reforma educacional (o novo currículo se apresentou como um componente isolado); proposta sem história (sem referência a intentos anteriores de reforma realizados no país e inclusive dentro do mesmo período de governo) e sem contexto (sem inserção na realidade equatoriana, alheia à diversidade étnica, lingüística e cultural do país, assumindo uma população escolar homogênea e em condições ótimas para cursar dez anos de escolaridade); marco de análises e interpretação social questionável (a proposta falava de formar capital humano, “analistas simbólicos”, competências para o mundo do trabalho); enfoque curricular e pedagógico duvidoso (entre outros, exagerada importância ao desenvolvimento da inteligência, chegando-se inclusive a formular uma área específica – e professores especializados – para promover o desenvolvimento do pensamento). Assinalaram-se

também vazios e incoerências no desenho curricular, tanto no nível de conteúdo como de método, falta de um plano de motivação e formação dos agentes da reforma, e falta de um plano operativo de execução. Tampouco se explicitavam os ritmos, modalidades, calendários e estratégias previstas, nem as fontes e recursos financeiros necessários para assegurar a execução da reforma.

Na raiz dos questionamentos da proposta, o Ministério anunciou uma reformulação da mesma, a qual terminou na verdade na elaboração de uma nova proposta. (Torres, 1995, 1998b).

PERU: Articulação curricular inicial-primária

O Ministério da Educação decretou e começou a aplicar em 1994 a universalização da “Articulação Inicial-Primária”, cujo principal componente é um novo currículo que integra o pré-escolar e os dois primeiros graus da escola primária. Não obstante, na ausência de outras medidas – formação docente, organização escolar, informação adequada, novos textos escolares orientados pelo novo currículo, etc. – em uma mesa redonda sobre o tema realizada em 1995 se reportava que, nos plantéis onde se estava experimentando com o novo currículo, os professores seguiam usando os livros de texto convencionais – “Coquito” e “Ventanal” –, o caderno de escrita e as fichas. (Foro Educativo, 1996)

MÉXICO: Distribuição de materiais e equipamentos didáticos nas escolas

O Programa para Combater o Atraso Educacional (PARE-Programa para Abatir el Rezago Educativo), um programa compensatório iniciado em 1991, com financiamento do Banco Mundial, e dirigido aos quatro estados mais pobres do país (13.680 escolas), se propôs melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem, reduzir a repetição e a evasão, aumentar o tempo de instrução, e melhorar as relações escola-pais de família-comunidade. Um componente central do PARE foi a distribuição de uma grande quantidade e variedade de materiais (cadernos, lápis, papelaria, lousas, dicionários, lâminas, mapas, globos terrestres, instrumentos musicais, cartazes, quebra-cabeças, jogos de mesa, manuais para a elaboração de materiais didáticos e corpos geométricos, retroprojeter etc.). Uma avaliação externa realizada em 1994 em escolas indígenas participantes do programa, concluía que “apesar da variedade de materiais didáticos de que atualmente dispõem, ainda são poucos os professores que os aproveitam para apoiar o ensino”. De fato, a distribuição de materiais sem formação docente nem medidas complementares, tem atingido os mesmos resultados em outros países, tanto dentro como fora da região.

Os programas subsequentes – Programa para Combater o Atraso da Educação Básica (PAREB-Programa para Abatir el Rezago de la Educación Básica), Programa Integral para Combater o Atraso Educativo (PIARE- Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo) e Programa para o Desenvolvimento da Educação Inicial (PIARE) – também com empréstimos do Banco Mundial, partiram de uma revisão crítica das “lições aprendidas” neste primeiro projeto, buscando entre outras coisas uma maior integralidade dos componentes. (Ezpeleta e Weiss, 1994; México, 1999).

MÉXICO: Avaliação docente

Dentro do Acordo para a Modernização Educacional firmado em 1992 entre o governo mexicano e o Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação (SNTE), aprovou-se

um sistema de Carreira Magisterial baseado na avaliação do docente para decidir sua promoção. Tal avaliação considera 5 fatores, com um total de 100 pontos: antiguidade (10), grau acadêmico (15), preparação profissional (25), assistência a cursos de atualização (15) e desempenho docente (35). Este último se avalia, por sua vez, através de quatro fatores: planejamento do processo de ensino-aprendizagem, desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, participação no funcionamento da escola, e participação na interação escola-comunidade. A avaliação está a cargo de um órgão denominado Órgão Escolar de Avaliação (OEE) formado pelo diretor da escola, os membros do Conselho Técnico Pedagógico e um representante sindical, e se realiza em três momentos ao longo do ano. O OEE deve levar em conta, ademais, a ficha acumulativa do docente (auto-avaliação) e a elaborada pelo diretor (avaliação externa).

A avaliação se iniciou com 250.000 docentes e em 1999 cobria cerca de 700.000 (ao redor de 70% dos docentes mexicanos estão incorporados à Carreira Magisterial). A avaliação é feita anualmente, ao final do ano escolar. Os resultados de aprendizagem dos alunos (provas) e os conhecimentos do docente (prova) são os dois fatores que têm maior peso na pontuação total e são também os que mais problemas, distorções e inclusive efeitos contraproducentes têm mostrado em sua implementação. Entre outros:

- Apesar das medidas de precaução e segurança adotadas, a prova desenhada para avaliar o conhecimento dos docentes mostrou ser um instrumento altamente vulnerável (violação dos pacotes de provas, cópia, venda etc.).
- Para avaliar o desempenho docente através do desempenho escolar dos alunos se vem aplicando provas a cerca de 7 milhões de alunos no primário e secundário. Como nos outros lados, este sistema trouxe juntamente um vasto sistema de armadilhas: por exemplo, no dia da prova, tem docentes que “fazem faltar” os maus alunos ou se “incluem” entre eles os bons alunos.
- Não tem funcionado a autoavaliação na escola. A falta de uma cultura avaliativa e o “espírito de corpo” dos docentes faz que resistam a avaliar-se a si mesmos e a avaliar a seus companheiros: todos terminam avaliando-se com a pontuação mais alta.
- A avaliação (e o incentivo) individual contradiz as orientações a respeito da importância da cooperação, o trabalho em equipe e a escola como unidade⁷⁵.
- Parte do acordo com o sindicato foi não dar a conhecer os resultados publicamente. Cada docente recebe o resultado de sua prova de maneira confidencial. Isto impede socializar a informação inclusive dentro da própria escola e utilizar a informação para introduzir efetivamente melhoras na escola e no sistema.

⁷⁵ "Este é um modelo tomado das universidades, onde um grupo acadêmico dá legitimidade a outro. Mas ali os pares se definem como pares em abstrato, não como teu companheiro de trabalho com quem tem que fazer as coisas. Ali se avalia a outro acadêmico que talvez não está na mesma instituição, ao contrário, aqui se aplica à escola" (Schmelkes, 1999: 9)

- Os pais de família também têm mostrado serem maus avaliadores. Tanto nas más como nas boas escolas, afirmam estar satisfeitos. Nisto incide, obviamente, o temor de avaliar negativamente e de represálias por parte da escola.

IV. PARA UM ACORDO PARA A MUDANÇA EDUCACIONAL

A agenda marcada: uma terminologia comum, chaves diferentes

A linguagem da reforma educacional instalada na década de 90 passou a ser compartilhada por ambos, reformadores e docentes. Seja para questioná-la, seja para assumi-la, os docentes e suas organizações têm adotado a “reforma neoliberal” como referencial. O conteúdo das revistas sindicais nos anos 90 refletem claramente os temas da época: *qualidade, descentralização, privatização, autonomia, projeto escolar, flexibilidade, profissionalização, desempenho, avaliação, gestão, convivência escolar, temas transversais, redes, reforma curricular, clima institucional*. Com as variantes nacionais do caso, a terminologia está estendida em toda a região. Inclusive as propostas que os docentes elaboram e recuperam como próprias, estão marcadas pela agenda das reformas.⁷⁶ Não obstante, as palavras enganam: atrás da terminologia comum existe um conflito profundo de significados e uma disputa em torno do sentido político e prático de tais termos. (Ver Quadro D).

A disputa está também instalada em torno do uso e interpretação da pesquisa e produção intelectual no campo educativo. Cada lado tende a esgrimir estudos e autores que respaldam seus pontos de vista, o que é possível dadas as grandes debilidades da investigação educacional e a falta de resultados conclusivos para os diversos âmbitos de estudo, assim como o uso estendido e abusivo da pesquisa como *pesquisa legitimante* (Coraggio, 1998). Assim é como se entra no jogo da “guerra de autores”: de um lado se agrupam estudos e autores que afirmam as bondades da descentralização, a autonomia escolar ou a gestão comunitária da escola, e de outro lado os estudos e autores que mostram sua inoperância ou, quando menos, suas contradições e riscos. Da revisão bibliográfica se desprende que há autores compartilhados por ambas as “bandas”, de cuja leitura se extrai argumentos ou interpretações diferentes para os mesmos argumentos, assim como autores diferenciados, que só são citados por um dos dois lados. Entre os primeiros – as referências compartilhadas, em um sentido positivo – estão informes internacionais tais como os da OCDE, UNESCO, UNICEF, CEPAL ou a Comissão Delors.⁷⁷

⁷⁶ Por exemplo, no marco do Movimento Pedagógico, o Colégio de Professores do Chile propunha organizar grupos de estudo para aprofundar e elaborar propostas em torno “da disciplina e a convivência escolar, a desmotivação dos estudantes, a formação em valores, a avaliação das aprendizagens, a gestão escolar, a participação dos docentes, o clima organizacional, a Jornada Escolar Completa, os Projetos de Integração Escolar etc.” (Colégio de Professores, 1999a: 64).

⁷⁷ Entre os autores latino-americanos que servem de referência e são citados por ambos os lados se destaca J.C. Tedesco; os pontos e argumentos recuperados desde o ponto de vista docente são, entre outros: a necessidade de um *centro forte* para uma efetiva descentralização, a *segmentação* do sistema educacional, a importância da autonomia escolar (incluindo o curricular) e o *déficit de socialização*. Autores como Drucker, Osborne y Gaebler são citados como referencial positivo unicamente em informes governamentais. J. Gimeno Sacristán e A. Puiggrós são autores muito citados e recuperados pelo lado docente.

Para além das palavras, os sinais da reforma e os fatos da realidade são vistos a partir de chaves diferentes, a miúdo polarizadas.

Uma zona particularmente conflitiva é a cruzada pelo eixo *privatização*. As organizações docentes percebem e denunciam intentos privatizadores e imposição dos bancos multilaterais, inclusive ali onde os reformadores negam categoricamente tais intenções. Duas situações exemplificadoras podem ser as da Colômbia e Equador. Na Colômbia, o Ministério da Educação – o próprio Ministro, em informe de trabalhos 1994-98 firmado por ele – defendia enfaticamente um modelo educativo colombiano, “*livre da submissão dos bancos multilaterais*” (Niño, 1998:95); por sua vez, FECODE denunciava a aplicação do modelo neoliberal à educação colombiana. No Equador, a UNE denunciava o caráter privatizador da proposta Lei de Educação (1999) – a qual teria como principal propósito privatizar a educação – e convocava a um debate nacional para elaborar uma nova lei; por sua parte, a Ministra da Educação atribuía “*má fé*” a esta afirmação e um ex-Ministro da Educação concluía que na lei “*não se fala de privatização da educação pública em nenhuma parte*” e que se está tratando de fazer um “*debate sobre o que não existe.*” (Vallejo, 1999:2).

A incorporação, nas reformas dos anos 90, de especialistas provenientes de centros acadêmicos, universidades e ONGs a posições chaves do desenho e condução da política educacional do Ministério da Educação, ou a partir das unidades páraministeriais criadas para a gestão dos projetos com financiamento internacional, tem sido motivo de debate e discrepâncias não unicamente nesta senão em outras regiões do mundo em desenvolvimento. Enquanto isso, para uns este é um fato positivo, e tem elevado os níveis técnicos e profissionais nas equipas de condução da reforma, para outros (incluída no geral a perspectiva das organizações docentes), tais intelectuais e pedagogos haviam sido simplesmente “*cooptados*”. De fato, a perda de criticidade dos intelectuais e ONGs “*históricas*” nos processos de reforma educacional passou a ser tema de debate nos processos da Colômbia e Chile, assim como no Brasil, Equador e México, e em outras regiões e países em desenvolvimento.

A presença dos organismos financeiros internacionais é um fator importante de distorção da política e do debate educativo tanto a nível nacional como regional, e eixo central da disputa entre reforma e docentes/organizações docentes. Novamente, não estão em jogo unicamente dois conteúdos das políticas e os projetos, senão os como de tal presença.

Tipicamente, a relação com as agências internacionais é uma relação hermética e de cúpulas, sem transparência, alheia ao olhar e ao controle social, não unicamente dos docentes senão da cidadania. O hermetismo e a opacidade reforçam evidentemente a suspeita e o argumento da reforma imposta, ainda nos casos em que tem havido posturas nacionais firmes nos conteúdos e processos de negociação. Não obstante, presos na lógica que impõem as agências, e na lógica autoritária e vertical com que se tem pensado desde sempre a reforma educacional, os governos e as equipas de direção das reformas não ventitam publicamente estes dilemas, ficando assim tudo ao sabor da especulação e da livre interpretação.

De fato, o que prima entre os distintos atores é a desconfiança frente ao outro: as agências internacionais desconfiam dos governos⁷⁸ e estes das agências; há desconfiança mútua entre governos e docentes, assim como entre docentes e pais de família. Cada um se encontra puxado entre duas ou mais lógicas: os governos, entre as recomendações das agências e as reclamações dos docentes; os docentes entre as normas e exigências das autoridades e as reclamações dos alunos e pais de família; os pais entre os docentes e seus filhos. Cada um assume posições defensivas frente ao que faz e frente ao outro; ninguém está disposto a mostrar debilidades, a reconhecer ignorância, dúvida, erro; ninguém quer ceder o crédito ao outro: se se avança no cumprimento de algum objetivo ou meta, tipicamente o crédito se outorga à “reforma”, ao governo e/ou ao organismo financeiro, não aos docentes que fizeram possível, com seu trabalho cotidiano, o incremento ou a redução dos indicadores utilizados para medir, em cada caso, o êxito.

Não obstante, há debilidades, desconhecimento, erros, crítica e autocrítica de ambos os lados. Ninguém mais consciente das próprias debilidades e nenhuma crítica mais dura a estas do que as que têm lugar no interior de cada banda, cada um cruzado por correntes de pensamento e posturas muito diferentes e até em luta. A falta de visão sistêmica, estratégica e de longo prazo, o pensamento linear e dicotômico, o encerramento setorial, a necessidade de aprendizagem, de ruptura com esquemas tradicionais e de mudança de mentalidade, se aplica não só aos docentes senão, em primeiro lugar, a quem pretende imaginar um novo modelo educativo desde os parâmetros do único modelo conhecido. O problema é que tudo isto se reconhece e debate portas adentro. Para fora, o discurso e a imagem pública só admitem posições institucionais, fortalezas, clareza, certezas, êxitos. No cenário público, cada qual encena seu papel.

O desconhecimento, a incerteza, a ambivalência afetam a ambos, reformadores e docentes. Como se tem dito, é débil o conhecimento teórico e prático disponível acerca de como opera a mudança em educação. Nenhum dos atores possui, já e agora, e por si só, em todo caso, as chaves acerca do que é o melhor ou o que funciona em cada situação concreta e num contexto como o atual, caracterizado pela mudança contínua. A incerteza sobre o futuro recai sobre todos, especialistas e não especialistas, tornando impossíveis os diagnósticos ou receitas congeladas no tempo, exigindo aprendizagem e diálogo constantes com a realidade e com os processos e atores da mudança.

A ambivalência também toca a todos: as ambiguidades e dúvidas a respeito do profissionalismo, o protagonismo e a autonomia docentes, estão tanto do lado dos reformadores como do lado dos docentes. Os reformadores não deixaram para trás, ao invés, viram reforçada sua histórica desconfiança quanto aos docentes, da sua capacidade para o ensino e para assumir a gestão da escola. Os docentes, por sua parte, desconfiam de quem levanta suas mesmas bandeiras, mas também de suas próprias capacidades e vontades para assumir a responsabilidade que vem junto com a autonomia escolar e a autonomia profissional.

⁷⁸ Como se afirma, “as agências de cooperação raras vezes assumem os governos como 'bons'. Por isso, a negociação de subsídios à educação pode escapar de fato ao controle governamental e terminar em negociações com as ONGs, com o grande risco de passar a ser um exercício inútil quando os doadores impõem condições sobre os beneficiários” (Hallak, 1996:4-5).

A incerteza e as debilidades da informação e conhecimento no campo da educação são, enfim, temas recorrentes no discurso educacional contemporâneo. Não obstante, tanto o discurso da reforma como o discurso docente apelam para a afirmação mais do que para a dúvida e a pergunta. De lado a lado se diz e atua como se se soubesse e se tivesse a verdade, como se não fosse possível o erro ou o fracasso, nem fossem necessárias a discussão, a experimentação e a retificação como vias para aprender.

Existem, então, debilidades compartilhadas. Mas podem encontrar-se também interesses e propósitos compartilhados. De fato, ainda em casos de grande enfrentamento entre organizações docentes e Estados no marco das reformas dos anos 90, uma análise dos respectivos ideários e discursos (privados e públicos) sobre o educacional revela a existência de importantes zonas de proximidade e até confluência entre ambos, mais além provavelmente do que cada ator por separado querereria ou estaria disposto a admitir. No Chile, por exemplo, por cima das divergências manifestas entre governo e Colégio de Professores, a escola e o sujeito desejado tem grande similitude no discurso oficial da reforma e no discurso docente.⁷⁹

A confluência entre Estado, reforma e docentes se tem feito evidente e se modelado em enunciados ou intervenções concretas em determinadas conjunturas nas quais se tem deslocado o adversário principal, mostrando a ambos, docentes e reformadores, a possibilidade de convergir na defesa de interesses, princípios ou bandeiras comuns. No Uruguai, por exemplo, num contexto de severo enfrentamento entre sindicato e reforma, docentes e reformadores cerraram filas em defesa da escola pública quando se formulou, de outro setor, os bônus escolares (*vouchers*) como solução para os problemas da educação uruguaia.

A reforma rosa e a reforma cinza

Quem tem "a razão", quem tem "a verdade"? Estamos frente a leituras distintas da realidade - uma realidade tremendamente complexa e contraditória, em movimento e, em muitos sentidos, nova para ambos os lados e para todos - a partir de interesses, ideologias, experiências e posições distintas frente ao educacional, ao sistema escolar, à mudança em educação. Mas, ademais, estamos frente a leituras distintas de reformas distintas: a reforma rosa que "veem" os reformadores tem como referência fundamental a reforma-documento, a reforma-proposta, a reforma ideal que constroem na mente e no papel, amam como se ama o que compromete a própria criação, e desejariam ver apropriada e aplicada de maneira generalizada no menor tempo possível; a reforma cinza que "veem" os docentes é a reforma-acontecimento, a reforma-em-ação, a que irrompe a partir de cima e de fora, e que vem a se instalar como tarefa a cumprir, mais que a criar ou recriar, no dia-a-dia de seu trabalho em sala de aula e na escola.

Descentralização ou desresponsabilização? Autonomia escolar ou privatização? Participação comunitária ou controle docente? Autogestão escolar ou financiamento

⁷⁹ A educação a que aspiram os docentes chilenos deve contribuir para a "formação de pessoas integrais, democráticas, ativas, críticas, reflexivas, inovadoras, criativas, com capacidade de aprender permanentemente, tolerantes, solidárias, defensoras do meio ambiente, da paz e dos direitos humanos, com capacidade e preparação para inserir-se protagonicamente no desenvolvimento do país" (Colégio de Professores do Chile, 1999d:9-10).

compartilhado? Todas elas são leituras possíveis do discurso e da realidade das reformas dos anos 90. Os docentes, de fato, estão lendo parte do currículo oculto das reformas, o não dito ou o dito entrelinhas, o realizado na realidade e nas salas de aula. O problema de um lado e do outro é a absolutização e a radicalização de compreensões e posturas. Mas que de antinomias, trata-se de contínuos com uma ampla variedade de posições e matizes entre um pólo e outro.

As políticas e as medidas que conformam hoje o pacote de reforma educacional têm prós e contras, vantagens e desvantagens, fortalezas e debilidades, oportunidades e riscos, em geral e em cada situação concreta. Nem a descentralização, nem a autonomia escolar, nem a participação comunitária são boas por si mesmas, nem são remédios seguros para mudar a educação no sentido esperado da qualidade e da equidade. *Tudo depende*: depende do que se entenda por tal, de como se leva a cabo, e como parte de qual pacote de políticas.

Quase qualquer estudo sobre *descentralização* hoje inclui advertências sobre seus potenciais riscos e debilidades. Análises de processos concretos, tanto nos países industrializados como nos de menor desenvolvimento, mostram um panorama contraditório, com vantagens e desvantagens, ganhos e perdas para os diferentes sujeitos envolvidos, inclusive os docentes⁸⁰. O mesmo se pode dizer da *participação comunitária* ou da *gestão comunitária*. Os estudos – e inclusive o próprio Banco Mundial, principal promotor desta política (ver Quadro A) – destacam os "dois gumes" de tal participação, que pode favorecer a iniquidade e a adoção de medidas parciais e superficiais para a solução de problemas mais de fundo (por exemplo, crer que o problema do absentéismo ou do mau desempenho docente pode se resolver exclusivamente via controle da comunidade). Por lo demás, uma e outra - descentralização e participação comunitária - constituem velhas bandeiras do progressismo pedagógico no mundo, e do movimento de educação popular e outros movimentos alternativistas na América Latina. O que está em jogo, em uma e outra, é, então, o sentido e a lógica desde a qual se veem, e os modos concretos de colocá-las em marcha.

Quadro D

A ILUSÃO DE UMA TERMINOLOGIA COMUM

TERMOS	REFORMADORES	DOCENTES
reforma educacional (transformação educacional, modernização)	- pacote de políticas orientado a mudar o sistema educacional (escolar, público) num sentido positivo (inovação, avanço, progresso) - proposta fundacional, diferente do ensaiado por reformas	- (outro) plano imposto pelo governo da vez - desenhado num gabinete, sem conhecimento da realidade, da escola, da sala de aula, do ensino. - nova "moda", mudança de terminologias

⁸⁰ É interessante notar que, segundo se analisa para o caso do México, o processo de descentralização favoreceu uma importante revisão interna dentro do SNTE, assim como a emergência dos movimentos magisteriais regionais hoje aglutinados dentro da CNTE (Coordenadora Nacional de Trabalhadores da Educação), que questionam, dentro do SNTE, a falta de democracia sindical (Loyo, 1999).

	anteriores - baseada em conhecimento científico e técnico - uns desenham e outros executam a reforma - a execução é um tema de capacitação e interpretação correta da proposta	- escassa novidade, recolhe o que os docentes vêm fazendo ou já sabem - o seguinte governo trará consigo uma nova reforma
inovação	- mudanças dirigidas, promovidas a partir de cima (a reforma), da qual conservam o acompanhamento, controle e decisão acerca da sua ampliação e institucionalização - o que contraria os alinhamentos da reforma tende a ser visto como resistência ou boicote ao invés de ser visto como inovação	- mudança espontânea, surgida a partir de baixo, da iniciativa dos docentes, da escola, da prática etc.
intelectuais investigadores pedagogos reformadores	- analistas simbólicos, contribuíram para renovar a política educacional e as equipes de condução nos ministérios	- intelectuais e pedagogos cooptados pelo Estado e pelos organismos internacionais - perda de criticidade das ONGs, das universidades e da sociedade civil
participação docente	- os docentes participam em sua escola (projeto educacional institucional, adaptações ao currículo, ajustes aos textos ou guias de aprendizagem)	- os docentes participam na definição da política educacional e nas decisões que afetam seu trabalho
protagonismo docente	- os docentes são atores chaves da mudança educacional (proposta pela reforma) - os docentes são responsáveis pela qualidade da educação (melhoramento educacional na instituição escolar)	- "do docente como objeto de poder ao docente como sujeito de saber", não aos "docentes como meros executores de políticas elaboradas por outros" ou "meros administradores do currículo" - os docentes são agentes de mudança (não só educacional senão social) e líderes respeitados na comunidade
formação docente	- informar, capacitar, treinar os docentes (para a tarefa concreta, para melhorar dita tarefa, para executar a reforma)	- aprender para dar respostas aos problemas imediatos da prática - atualizar-se, modernizar-se - puntajes para a promoção
descentralizar a	- diversificar a oferta de formação	- desresponsabilizar o Estado do seu

formação docente	docente, concurso da sociedade civil	papel central na formação docente - introdução da lógica de mercado na formação docente
profissionalização docente	- capacitação, aperfeiçoamento, oferta de cursos, diplomas, títulos (fundamentalmente fora da jornada de trabalho)	- formação, carreira, e condições laborais - gratuita, em horário de trabalho
qualidade (da educação)	- qualidade como eficiência e eficácia, rendimento escolar - a "melhoria da qualidade" compete fundamentalmente aos docentes	- qualidade como valores e finalidades da educação - a "melhoria da qualidade" compete a todos, não só aos docentes
descentralização, municipalização	- democratização das estruturas de poder, das decisões e da gestão em educação (política educacional, normativa, currículo, avaliação, tendem a se manter no nível central) - "abertura educacional" - medida para ampliar a cobertura, melhorar a eficiência, e reduzir custos	- o Estado se desresponsabiliza da educação - ante-sala da privatização - retira poder aos sindicatos docentes - transferência de responsabilidades, sem recursos
autonomia escolar autonomia profissional	- autonomia administrativa e financeira - elaboração do projeto escolar no nível de cada instituição escolar	- autonomia profissional docente - liberdade de ensino, liberdade docente para definir currículo, textos, métodos etc. - ausência de controles
participação (comunitária)	- gestão comunitária da escola - controle dos pais de família e da comunidade sobre os docentes, alguns aspectos do financiamento e da administração - financiamento compartilhado - alianças Estado/comunidade	- "converter os pais de família nos novos patrões do magistério" - propõem-se comitês (governo escolar) compostos pelos pais e mestres (e alunos em alguns casos), com hegemonia docente - pais de família e comunidade colaboram com a escola e com os filhos (tarefas escolares, tempo).
participação das ONGs de educação	- abertura da educação à participação da sociedade civil (diversificação da oferta educacional) - complemento ao Estado (tarefas	- (uma expressão a mais da) privatização da educação

	de assessoria, consultoria, terceirização) - aproximação entre educação de adultos/educação popular e educação escolar	
consulta	- opinião sobre documento ou decisões tomadas - um grupo de professores consultados sobre um tema ou aspecto particular - aprovação ou assinatura de um documento	- participação nas decisões - não à consulta, sim à busca de entendimentos
o público e o privado	- redefinição e limites nebulosos entre o público e o privado (o privado também pode ser público)	- o público é estatal , o privado é privado - redefinição dos limites entre o público e o privado é uma maneira de mascarar a privatização
flexibilidade	- adaptação da instituição escolar às condições locais (currículo, horários etc.). - trabalho precário, contratos temporários etc.	- horários para trabalhar em equipe dentro da escola - flexibilidade na normativa - não ao trabalho precário e aos contratos temporários
ênfase na aprendizagem	- concentrar a atenção nas aprendizagens dos alunos - melhoramento e medição do rendimento escolar, e avaliação do desempenho docente a partir de dito rendimento	- menos ênfase no ensino - relegação do papel docente - aprendizagem vista unicamente a partir do ponto de vista do aluno, não do docente (formação, capacitação permanente)
o professor como facilitador de aprendizagem	- "novo" papel docente - não à educação bancária, ao método frontal, ao autoritarismo pedagógico	- abolição do papel docente e perda do profissionalismo docente - negação da diretividade no ensino (ditadura do aluno)
aprendizagem permanente	- diversificação dos ambientes de aprendizagem (a escola não é o único lugar onde se aprende, visão ampliada da educação básica, aprendizagem ao longo de toda vida)	- perda da identidade da escola, da pedagogia e do docente - esvaziamento e apropriação da pedagogia ("pedagogização da vida")
prestação de	- a instituição escolar presta contas	- o sistema escolar e os tomadores

contas responsabilidade social	à sociedade	de decisão prestam contas à sociedade
avaliação de desempenho (docente)	- avaliação profissional - fator para melhorar a qualidade educacional - base para incentivos, para concurrer, optar por bolsas, financiar projetos individuais de inovação educacional etc.	- avaliação funcional, operária, não profissional - medida de controle docente - mecanismo punitivo, para legitimar demissões e contratações temporárias
agências internacionais (bancos)	- financiamento, assessoria, cooperações externas	- imposição (de modelos forâneos) e endividamento externo

À MANEIRA DE EPÍLOGO

MUDANÇA EDUCACIONAL: REPASSANDO A AGENDA E OS ATORES

A investigação e a experiência disponíveis em matéria educacional vêm sedimentando uma série de afirmações que formam parte da construção de um novo sentido comum a respeito da educação e da mudança educacional.

O raciocínio que desdobramos na continuação pretende resumir e ordenar algumas dessas ideias, e propô-las como uma agenda ou um itinerário para a reflexão e a discussão em torno à mudança educacional, às tarefas que já estão em marcha e às tarefas que se abrem ao futuro, tanto para os reformadores como para os docentes e para a sociedade em geral.

1. A educação requer mudanças profundas e integrais, não meros retoques ou melhoramento do existente. O modelo escolar convencional é inadequado para os tempos, para os usuários do sistema, e para a aprendizagem. Trata-se de um modelo escolar pensado para outra época, outras clientelas, outra fase do conhecimento e da tecnologia. O esgotamento desse modelo se faz evidente nos inúmeros problemas (inter-relacionados) que o afetam, na insatisfação generalizada a respeito deste no mundo inteiro, e no escasso impacto que vêm tendo as diversas tentativas de reforma e inovação ensaiadas nas últimas décadas, incluídas as da década de 1990.

2. A tarefa que se coloca a cada sociedade local e nacional, e à comunidade internacional, é a tarefa de construir não somente um novo sistema escolar, senão um novo sentido comum compartilhado para a educação – o que abarca a educação pública e a privada, e não se limita ao sistema escolar formal, senão que inclui outros sistemas e modalidades de aprendizagem – mais de acordo com os tempos, com as novas contradições e possibilidades, com o conhecimento acumulado, com as necessidades de quem aprende e de quem ensina. Um sistema necessariamente diversificado, que responda a necessidades e contextos também diferenciados, em que a qualidade seja a mesma para todos, o que implica eliminar os duplos padrões (uma

qualidade para o sistema público e outra para o privado, uma para os pobres e outra para os setores acomodados) e assegurar mais a quem tem menos, mediante políticas efetivas e sustentáveis de discriminação positiva, sobretudo no referente à qualidade dos docentes. Um sistema flexível e dinâmico, sensível à incessante mudança exterior e à necessidade da própria mudança permanente, que incorpore a inovação e a aprendizagem (individual, institucional, social) como dimensão inerente a seu fazer.

3. Um bom sistema educacional é pensado desde, e deve responder prioritária e fundamentalmente, às necessidades dos alunos, crianças, jovens ou adultos. O sistema, a administração escolar e cada instituição educacional deve adaptar-se aos alunos, não o inverso. Isto inclui decisões em torno do para quê, onde, quando, quem e como da educação e da aprendizagem. O currículo e a pedagogia, mas também a organização dos tempos e os espaços, devem ser pensados e desenhados em primeiro lugar em função dos alunos, não dos docentes, da administração escolar ou dos pais de família. Os alunos não são meros clientes, usuários ou consumidores de educação, senão destinatários principais e agentes ativos de sua própria educação. Sua participação e consulta são, pois, essenciais.

4. Um bom sistema educativo está centrado em torno da aprendizagem. Um sistema comprometido com a aprendizagem:

- compreende e assume o conceito de aprendizagem permanente e ao longo de toda vida como necessidade e direito de todos, não somente de alunos e docentes, senão de todos os atores da comunidade educacional, da instituição escolar, do sistema educacional e da sociedade em seu conjunto;

- aceita que existem múltiplos lugares e maneiras de aprender, que a instituição escolar não é o único lugar de aprendizagem, que nem toda aprendizagem deriva do ensino, que existe auto-aprendizagem assim como possibilidade de aprender entre pares, e que a inter-aprendizagem é um modo fundamental e insubstituível de aprendizagem não somente entre alunos, senão entre docentes e profissionais;

- é sensível à diversidade, e à necessidade de respostas necessariamente específicas e diversas, para cada contexto nacional e subnacional, e para os distintos grupos, atendendo a fatores como idade, gênero, cultura, língua, nível socioeconômico, interesses e expectativas tanto de quem aprende como de quem ensina;

- repenha e põe no centro o currículo e a pedagogia, o quê e como se aprende, o quê e como se ensina, em todos os níveis e nos diversos âmbitos – no sistema escolar, na formação docente inicial e em serviço, na formação de formadores e administradores do sistema – no marco de um conceito integrado de *gestão* (escolar, educacional) que inclui tanto a dimensão organizativo-administrativa como a curricular-pedagógica, para os diferentes atores e estamentos;

- assume que todos (crianças, jovens, adultos) podem aprender, se lhes oferece as condições apropriadas, se a proposta pedagógica desperta seu interesse e respeita seus estilos e ritmos de aprendizagem. Deste modo, se os alunos não aprendem, está-se disposto a considerar que a falha está do lado do sistema escolar e do ensino antes que do lado do aluno e da aprendizagem;

- assegura as melhores condições para a aprendizagem dentro da instituição (desde o currículo e a pedagogia, mas também desde a organização e a gestão institucional) e promove consciência e ações em outras frentes (nutrição, saúde, emprego, família etc.) para avançar sobre as condições materiais e subjetivas essenciais para aprender;
- se compromete com a aprendizagem mais que com o rendimento escolar (tal e como este último se entende e mede nos sistemas escolares convencionais), aceitando que aprender implica compreender, raciocinar, pensar, refletir, duvidar, saber que há distintos pontos de vista, relacionar o aprendido com a vida diária, identificar e resolver problemas, juntar prática e teoria, desenvolver a curiosidade, a pergunta e o gosto pela aprendizagem; aceitando que a aprendizagem não se limita ao estabelecido no currículo prescrito, senão que abarca tudo o que se aprende dentro e fora das aulas, através da socialização e das relações com outros;
- compreende que um ensino orientado para a aprendizagem passa fundamentalmente pelos docentes, sua própria aprendizagem, e sua vontade, capacidade e possibilidade para mudar e para mudar-se a si mesmos nesse processo;
- assegura, conseqüentemente, boas condições para o ensino e para a aprendizagem permanente de quem ensina, e um sistema de aprendizagem docente compatível com o papel e as expectativas depositadas sobre os docentes, devendo haver coerência entre o que se ensina (e como se ensina) aos docentes e o que se espera que eles ensinem aos alunos;
- instaura uma cultura e um sistema de avaliação e prestação de contas em todos os níveis – instituição escolar, instâncias intermediárias, equipes de direção da reforma, ministério de educação, agências de cooperação internacional – não só em torno dos resultados de aprendizagem, senão da gestão mesma dos processos em cada nível, a sua pertinência, eficiência e eficácia para lograr tais resultados.

5. Um sistema centrado na aprendizagem é um sistema centrado na instituição escolar como unidade-chave de operação, atenção e mudança. Descentralização quer dizer então:

- recentralização da instituição escolar: a escola não está *abaixo*, para *baixar* ou *aterrissar* nela, senão no *centro*, para *partir* dela e *regressar* a ela. A escola está no centro das prioridades e do organograma; os níveis intermediários e superiores se distribuem em círculos concêntricos, ao redor dela, em função de e em permanente contato com ela;
- construção e apoio ativo da autonomia escolar, assegurando na marcha os apoios (técnicos, financeiros, administrativos) e as condições requeridas para fortalecer e fazer realidade a dita autonomia, sem pôr em perigo a qualidade e a equidade na oferta educacional. Autonomia escolar implica, como condição fundamental, autonomia profissional da equipe docente. Assegurar condições para o dito fortalecimento profissional, via formação permanente tanto na teoria como no exercício prático da profissão responsável, é condição *sine qua non*;
- desenvolvimento de uma visão e uma cultura de equipe escolar, o que implica pensar a escola como unidade, integrando e aproximando – antes que diferenciando e

hierarquizando mais – as funções de docência, direção e supervisão dentro do âmbito escolar, e encarando processos conjuntos de aprendizagem, planificação e trabalho. Os docentes necessitam aproximar-se entre si, rompendo com o isolamento tradicional do papel docente; por sua vez, o diretor e o supervisor necessitam aproximar-se dos docentes e das preocupações da sala de aula, do ensino e da aprendizagem. Uns requerem "sair um pouco da sala", para olhar a escola; outros requerem "regressar um pouco à sala de aula", para recuperar uma dimensão profissional chave de seu quefazer como educadores.

6. Um sistema centrado na aprendizagem e aberto à mudança trabalha em dois sentidos: *intra* e *inter*. Ao mesmo tempo que reforça os vínculos para dentro da instituição escolar, estende pontes e busca a conectividade em todos os níveis: entre alunos, entre docentes, entre pais de família, entre distintas gerações e grupos de idade (jovens ensinando a crianças, crianças ensinando a crianças, jovens ensinando a adultos), entre escola e comunidade, entre instituições escolares, entre diferentes níveis do sistema escolar, entre sistema escolar e universidades, entre diferentes sistemas e modalidades de aprendizagem (formais, não-formais e informais, presenciais e a distância, residenciais e itinerantes), entre administradores e pedagogos, entre a educação e outros campos do conhecimento, entre o micro e o macro, entre países, entre regiões. Isto supõe a criação de espaços, mecanismos e condições de encontro, aprendizagem e comunicação horizontal, assim como um esforço deliberado para ampliar o horizonte da escola, os educadores e os especialistas em educação, abrindo-o para o contato com outras disciplinas, outros modos de pensar, outros referenciais e realidades.

7. Um sistema centrado na aprendizagem e na mudança é um sistema que incorpora a inovação como dimensão inerente ao sistema, à aprendizagem e ao quefazer de todos, enxergando a capacidade para inovar como uma qualidade a desenvolver tanto nos alunos, como nos docentes, os administradores e os formuladores de política. Não se trata somente de fomentar experiências inovadoras, mas também de desenvolver a capacidade para inovar e para administrar eficazmente as inovações, o que inclui competências de diversos tipos e em diversos âmbitos: organização, administração, financiamento, reflexão e sistematização crítica da experiência, difusão e comunicação, negociação de conflitos, estabelecimento de alianças e consensos, institucionalização e generalização, e vinculação com a política educacional.

8. Propor-se a mudar a educação e as instituições escolares implica reconhecer os docentes como protagonistas da dita mudança, ao menos enquanto sigamos pensando o sistema escolar – e a relação ensino-aprendizagem – como um sistema organizado principalmente em torno de pessoas (não de máquinas ou de tecnologias). Os docentes não são um "ator", entre outros, da educação e da mudança educacional; eles encarnam o currículo e a pedagogia: suas crenças, saberes, valores, competências e atuações são mais definidoras sobre o que e como se ensina (e aprende) na aula e na instituição escolar, que o currículo prescrito (o currículo-documento, o texto escolar). Assumir a importância do docente sobre o currículo real e a pedagogia real, e sobre a mudança educacional no meio escolar, implica, para os reformadores e para os próprios docentes, reconhecer a prioridade de contar com docentes profissionais: *profissionalismo* implica autonomia, domínio e competência teórico-prática no próprio

campo de trabalho, capacidade para tomar decisões informadas, antecipar as consequências dessas decisões e avaliar criticamente a própria ação.

9. Avançar na obtenção deste perfil profissional, implica uma série de desafios e responsabilidades tanto para os docentes e suas organizações, como para o Estado e o conjunto da sociedade, a fim de assegurar a *vontade* (querer fazer), as *competências* (saber fazer) e as *condições* (poder fazer) para que os docentes possam cumprir com seu papel como sujeitos e protagonistas da mudança educacional.

- o Estado: tem uma responsabilidade como convocador da vontade dos docentes (motivação, informação, diálogo, consulta, respeito), assegurando condições e ofertas para uma aprendizagem permanente, relevante e de qualidade, tanto na formação inicial como ao longo do serviço, e favorecendo as condições gerais (salários, tempo, espaços, mecanismos, materiais, incentivos etc.) para converter a docência em uma profissão atrativa, qualificada, profissional, incluindo sinais expressos à sociedade no sentido de valorizar e respaldar o trabalho docente, e dar crédito à sua tarefa;

- a sociedade: tem um papel fundamental como ativadora da vontade, da imagem pública e das condições de trabalho docente, apoiando sua tarefa, colaborando com os docentes, seguindo de perto o tema educacional, pressionando o Estado e outros atores para que cumpram com seu compromisso em torno da educação e em torno do tema docente de maneira específica;

- os docentes: são chamados a comprometer-se a fundo com sua profissão, a tarefa do ensino, a inovação e a mudança em educação. Isto inclui um compromisso com a própria mudança, com a aprendizagem permanente, com os processos e resultados de aprendizagem dos alunos, e com as expectativas depositadas neles pelos pais de família e a sociedade;

- as organizações docentes: têm um papel chave, assumindo elas mesmas com crescente força um papel profissional, defendendo e apoiando o desenvolvimento profissional dos docentes e a bandeira da aprendizagem como uma necessidade permanente, democratizando e produzindo conhecimento relevante, impulsionando a inovação educacional, promovendo a sistematização e o debate do saber pedagógico que portam os docentes, a abertura dos docentes a novos temas e formas de aprendizagem, a outros referenciais, experiências, e pontos de vista, incluindo o contato com outros docentes, com outros agentes educacionais e profissionais da educação, com os alunos, com os pais de família e a cidadania, com o Estado.

10. A "reforma tradicional" tem mostrado seu fracasso. Depois de várias décadas de reformas educacionais, a escola tradicional – as crenças, relações e práticas que a sustentam – segue fundamentalmente em pé, como os problemas associados a esta. Trata-se, então, não só de pensar e trabalhar na construção de novos modelos educacionais senão de uma nova mentalidade para pensar e fazer política educacional para a mudança educacional. A verdadeira mudança educacional não pode fazer-se unilateralmente de cima, nem exclusivamente através de normas, nem somente a partir da política educacional e do sistema escolar; implica visão e estratégia holística, métodos democráticos e consensuais, diálogo social e aprendizagem permanente. Alguns elementos desta perspectiva incluem:

- políticas trans e multissetoriais: a educação -as oportunidades e qualidades das aprendizagens, e inclusive as próprias condições de educabilidade- está estreitamente relacionada com a sociedade, a política, a economia. A educação não pode, por si só, modificar as estruturas sociais e as condições de iniquidade que gera e reproduz o sistema social. Por outro lado, os sentidos sobre o educacional (sobre a educação, o ensino, a aprendizagem, o conhecimento, o papel docente, a boa escola, o bom docente, o bom aluno etc.) se constroem, reforçam ou renovam não só dentro senão fora do sistema escolar, em outros sistemas educacionais e espaços de aprendizagem tais como a família, os meios de comunicação, as bibliotecas, os organismos e espaços de educação não-formal etc.;

- oferta e demanda: as mudanças na oferta educacional (fatores internos ao sistema escolar) requerem acompanhar-se de um trabalho com a demanda educacional, fundamentalmente alunos e pais de família, que podem ser obstáculos ou aliados para a mudança. Serão obstáculo sim se os excluem e não se trabalha com eles, se não são devidamente informados, se não participam plenamente e compreendem o sentido das mudanças propostas. Fortalecer a demanda educacional, os níveis educacionais, culturais e de participação dos pais de família e da comunidade, é essencial para melhorar a qualidade da educação, particularmente entre os pobres, que recebem e tendem a aceitar resignadamente uma educação de má qualidade;

- intervenções sistêmicas e estratégias de mudança: a experiência indica que pequenas ou grandes mudanças em uma ou mais dimensões do sistema, sem atender ao conjunto, termina não mudando nada. Mudança sistêmica não quer dizer mudar tudo ao mesmo tempo, senão desenhar uma estratégia de mudança que antecipe e visualize o conjunto, incluindo não só a proposta senão sua implementação, avance de maneira harmoniosa e integrada, sem gerar choque no sistema, e contemple a necessidade de modificar-se na marcha a partir da aprendizagem objetivada ao longo do próprio processo de mudança, em diálogo permanente com a realidade e com os atores de tal processo;

- mudança cultural: a mudança educacional é fundamentalmente mudança cultural, uma mudança de mentalidade sobre o educacional em sentido amplo. A velha mentalidade, por sua vez forjadora e forjada pelo velho modelo escolar, está enraizada não unicamente dentro do sistema escolar e entre os docentes, senão entre os pais de família, em toda a sociedade e entre os próprios reformadores;

- longo prazo: tratando-se de uma mudança cultural, estamos frente a um horizonte temporal que não tem, estritamente, prazo, e que faz pensar na necessidade de uma linha de ação sustentada no tempo, em constante movimento, avanço e retificação. Não cabe pois seguir pensando na *reforma* como uma ação pontual; trata-se de instalar dinâmicas permanentes de mudança dentro do sistema, tanto ao nível macro como micro, e de dispositivos que permitam "ver" avanços e resultados tangíveis, assim como problemas e sinais de alerta, ao longo do caminho;

- desenho, viabilidade e execução: os problemas usualmente considerados de "execução" podem ser mais, e principalmente, problemas de desenho e formulação da política educacional. A execução não é um momento posterior; as condições de receptividade, viabilidade e eficácia da política educacional são parte constitutiva de

qualquer proposta de intervenção sobre a realidade. Mas ainda: a qualidade e validade de uma proposta de mudança educacional se mostra na execução, não na proposta mesma. Isto supõe um diagnóstico cabal acerca dos pontos de partida e a realidade na qual pretende inserir-se, o reconhecimento da complexidade e os tempos de mudança, a empatia e a capacidade para entabular um diálogo produtivo com a sociedade, e com os docentes em particular.

11. A educação é responsabilidade e tarefa de todos; nela intervêm múltiplos atores, com interesses, saberes, representações e expectativas diversas e contraditórias acerca do educacional. Posto que a mudança educacional depende de todos eles e de sua vontade para mudar, isto só é possível através da busca de entendimentos. "A busca de entendimentos em educação supõe reconhecer o outro e negociar formas de trabalho comum. A busca de entendimentos não elimina o conflito, nem as tensões, nem as diferenças. Não significa uniformidade [...] A busca de entendimentos cria um mecanismo através do qual esses conflitos e tensões são resolvidos mediante o diálogo e os acordos para a ação. Mas, além de resguardar a esfera da política, a busca de entendimentos resguarda também a possibilidade de introduzir a longo prazo os interesses gerais na definição das estratégias educacionais" (Tedesco, 1995:185).

Reformadores/Estado e docentes/organizações docentes são dois atores chaves de tal busca de entendimentos, dada sua centralidade na educação e na mudança educacional, a polarização histórica de suas posições, e os níveis de enfrentamento e conflito que os tem levado a tal polarização. Sem uma aproximação ativa destes dois atores, não só está hipotecada a possibilidade da mudança educacional como está em jogo a sobrevivência e a governabilidade mesma do sistema educativo. Quatro atributos se identificam como necessários a desenvolver no seio das organizações docentes em relação com as políticas educacionais, as quais operariam como facilitadores para a democratização e o melhoramento qualitativo da educação (Núñez, 1990):

- autonomia: do Estado, mas também dos partidos políticos e da Igreja, a fim de ter condições para expressar-se com liberdade, defender os interesses de seus associados e uma educação pública de qualidade;

- capacidade crítica: (o que inclui a capacidade autocrítica) a fim de tomar distância e mirar objetivamente os problemas e buscar as estratégias mais adequadas em cada caso;

- responsabilidade social: não só para os interesses específicos senão para interesses mais amplos (o interesse dos setores populares, o interesse nacional etc.); e

- capacidade de buscar entendimentos: abandono dos enfoques de enfrentamento e cultivo do diálogo e da vontade para buscar pontos em comum e acordos básicos.

Estes atributos são válidos também para os Estados/governos e os organismos internacionais envolvidos na política educacional. É indispensável assim mesmo abrir o campo à busca de entendimentos com os outros atores, entre outros precisamente a fim de contribuir a despolarizar a relação Estado/docentes.

Neste sentido, é possível pensar em sujeitos/instâncias cuja função específica seja facilitar o diálogo, a articulação e a aliança entre os distintos atores, tanto a nível macro (nacional e internacional) como a nível micro (a escola e seus vínculos com a sociedade local). Tal função deveria ser legitimada (perfil, formação, remuneração etc.), em cada sociedade nacional assim como a nível internacional, como uma função necessária para o funcionamento do sistema educacional e o desenvolvimento da política educacional sobre uma base democrática e pactuada.

12. Os organismos internacionais constituem um ator peculiar, com crescente visibilidade no cenário educativo a nível internacional e nacional, e com crescente peso no desenho, financiamento e assessoria da política, a investigação e a mudança educacional. A construção de um modelo educativo como o descrito nos pontos anteriores, e de um novo modelo de desenho e gestão da política educacional coerente com tal modelo, implica revisar criticamente e desenvolver também um novo modelo de cooperação internacional.

13. A cooperação e a solidariedade entre países emerge, finalmente, como um movimento necessário para fazer frente a algumas das tarefas formuladas, a escalas que vão além dos limites nacionais. Não só como resposta a problemáticas similares ou a fim de aproveitar o intercâmbio entre realidades distintas, senão como possibilidade de (re)construir um pensamento pedagógico latinoamericano e iberoamericano, enraizado nas realidades destes países.

Os países andinos, os países do Mercosul ou os países que formam parte do Convênio "Andrés Bello" -Bolívia, Colômbia, Cuba, Chile, Equador, Espanha, Panamá, Peru e Venezuela constituem conglomerados que se prestam, tanto por sua afinidade como por sua diversidade, a esta possibilidade.

BIBLIOGRAFIA

ABICALIL, C.A.; Moreira de Lima, E. 1993. Ley de Directrices y Bases (LDB): Ganancias y pérdidas, una primera evaluación, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.

AÇÃO EDUCATIVA/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1996. *Colóquio sobre a política de formação de profissionais da educação no Estado de São Paulo*, Série Debates, N° 5. São Paulo: Ação Educativa/PUC.

AGUERRONDO, I. 1992. La innovación educativa en América Latina: balance de cuatro décadas, en: *Perspectivas*, Vol. XXII, N° 83. París. UNESCO.

AGUERRONDO, I. 1998a. *La escuela como organización inteligente*. Buenos Aires: Troquel.

AGUERRONDO, I. 1998b. América Latina y el desafío del tercer milenio: Educación de mejor calidad con menores costos, *Documentos del PREAL*, N° 10. Santiago: PREAL.

AGUILAR SOTO, J.F. 1994. Las innovaciones educativas en Colombia: obstáculos en su desarrollo, en: *Encuentro Nacional de Innovaciones Educativas*. Bogotá: CEPECS.

AGUILAR SOTO, J.F. 1998. *De viajes, viajeros y laberintos. Innovaciones educativas y culturas contemporáneas*. Bogotá: INNOVE-Fundación CEPECS/IDEP.

ALDANA, E.; Caballero, P. (comp.) 1997. *La reforma educativa en Colombia: desafíos y perspectivas*. Bogotá: PREAL/SER.

ANAYA, A. 1996. "Bolivia: La reforma educativa", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 23. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.

ANDRADE, R. 1993. Sobre la calidad de la educación (tomado de *Palabra de Maestro*, Derrama Magisterial, Lima), en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.

- ANGIONE, A.M. et. al. 1987. *Dos décadas de la historia de la escuela uruguaya: El testimonio de los protagonistas*. Montevideo: Edición de la Revista de la Educación del Pueblo.
- ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação). 1998. *Experiências inovadoras/exitosas em administração da educação nas regiões brasileiras. Relatório final da pesquisa, Série Estudos e Pesquisas N° 5*. Brasília: ANPAE
- ARGENTINA-MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. 1996. *Zona Educativa*, Año 1, N° 1. Comienza la Transformación. Buenos Aires.
- ARGENTINA-MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION. 1999. *Zona Educativa*, Año 4, N° 33. El protagonismo del docente. Buenos Aires.
- ARNOVE, R. F. 1997. Neoliberal Education Policies in Latin America: Arguments in Favor and Against, in: C.A. Torres; A. Puiggrós (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*, Boulder: Westview Press, 1997.
- ASSAEL, J. 1999. Participación formal en Chile (entrevista), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- ASSAËL, J.; Edwards, V.; López, G.; Adduard, A. 1989. *Alumnos, padres y maestros: la representación de la escuela*. Santiago: PIIE, Colección Etnográfica N° 3.
- BANCO MUNDIAL. 1996. *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*. Washington.
- BARTH, R. 1990. *Improving Schools from Within*. San Francisco: Jossey-Bass.
- BEARE, H.; Slaughter, R. 1993. *Education for the Twenty-First Century*. London/New York: Routledge.
- BELLEI, C.; Pérez, L.M. (eds.) 1999. *La renovación de la profesión docente*, Ciclo Debates Desafíos de la Política Educacional. Santiago: UNICEF Argentina, Chile y Uruguay.
- BERNSTEIN, B. 1988. *Clases, código y control. Hacia una teoría de las transmisiones educativas*. Vol. II. Madrid: Akal Universitaria.
- BLANCO, R. 1998. Estado del arte sobre las innovaciones educativas en América Latina. Santiago: UNESCO-OREALC (mimeo).
- BRASIL-SECRETARÍA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. 1996. *Projeto de Educação Continuada 1996-1998*. São Paulo.
- BRASLAVSKY, C.; Cosse, G. 1996. *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documentos del PREAL, N° 5. Santiago: PREAL.
- BURKE, A. 1996. Professionalism: Its Relevance For Teachers and Teacher Educators in Developing Countries, *Prospects*, N° 99. Geneva: UNESCO.
- CANDRAY, A. 1999. Reforma y acuerdos de paz en El Salvador (entrevista), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- CARDELLI, J. 1999. Una reflexión sobre el trabajador de la educación, en: *Boletín*, N° 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- CASANOVA, R. 1998. El sindicalismo educativo hoy día. Exploraciones desde la perspectiva venezolana, en: *Boletín*, N° 2, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa em América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- CEA (Confederación de Educadores Americanos). 1999. Declaración de la CEA. Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, Río de Janeiro, junio 26, 1999.
- CEPAL/UNESCO. 1992. *Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva com Equidad*. Santiago.
- CHIAPPE, C. 1998. El impacto de la descentralización sobre la calidad del servicio escolar, en: *Educación y ciudad*, N°5. Bogotá: IDEP.
- CHILE-MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 1998. *Reforma en marcha: Buena educación para todos*. Santiago.
- CHILE-MINISTERIO DE EDUCACION/DIVISION DE EDUCACION SUPERIOR. 1999. *Profesores para el siglo XXI. Programa de Fortalecimiento de la Formacion Inicial de Docentes*. Santiago.
- CMOPE (Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza). 1991. Reunión del Comité Ejecutivo de la Asamblea Extraordinaria de la Agrupación Regional de CMOPE en América Latina (Montreal, 16-19 Mayo, 1991), *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- CNTE (Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación). 1993. Nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación en Brasil: Ganancias y pérdidas, una primera evaluación, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.

- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1997. *Primer Congreso Nacional de Educación* (Santiago, Octubre de 1997). *Informe Final*. Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999a. *Hacia un Movimiento Pedagógico Nacional*, *Docencia*, Año 3, N° 7. Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999b. *La educación requiere el protagonismo de los profesores*, *El nuevo educador*, Año 4, Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999c. *Hojas de la discordia*, en: *El nuevo educador*, Año 4, Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G. 1999d. *Propuesta Educacional del Magisterio*, *Docencia*, Año 3, N° 8, Santiago.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE. 1998. *Declaración pública*, enero 1998.
- COLL, C.; Porlán, R. 1998. *Alcance y perspectivas de una reforma educativa: La experiencia española*, en: *Investigación en la escuela*. Barcelona.
- COLOMBIA, ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA/IDEP. 1997. *Innovaciones y textos. Experiencias de maestros y maestras*. Bogotá.
- COLOMBIA-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. 1996. *Plan Nacional de Educación 1996-2005: Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia*. Bogotá.
- COLOMBIA-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL/UNICEF. 1996. *Sondeo Nacional de Experiencias Significativas: Guía de recuperación*. Bogotá.
- COLOMBIA-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL/UNICEF. 1998. *Aproximación a la realidad educativa del país: Experiencias significativas*. Bogotá.
- COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño). 1991a. *El Plan Del Gobierno en Educación: Un atentado al pueblo y la educación*, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño). 1991b. *Proyecto 'Escuelas del Futuro'*, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño). 1993. *30 años de lucha del COLPROSUMAH*, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- CONVENIO ANDRES BELLO. 1996. *III Encuentro de Innovadores e Investigadores em Educación* (Lecto-escritura, Ciencias, Matemáticas, Educación-trabajo). Lima.
- CONVENIO ANDRES BELLO. 1997. *V Encuentro de Innovadores e Investigadores em Educación* (Proyectos interculturales bilingües, Sistematización curricular, Métodos constructivista-experiencial, descriptivo-estadístico). Quito.
- CONVENIO ANDRES BELLO. 1998. *VI Encuentro de Innovadores e Investigadores em Educación* (Desarrollo del lenguaje, Integración curricular, Evaluación y uso de materiales). Caracas.
- CONVENIO ANDRES BELLO/MINISTERIO DE EDUCACION DE CHILE/PIIE. 1996. *Encuentro de Investigadores e Innovadores en Educación*. Santiago.
- CONVENIO ANDRES BELLO/MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL/COLCIENCIAS. 1996. *Encuentro de Innovadores e Investigadores en Educación*. Bogotá.
- CORAGGIO, J. L. 1995. *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: Aique.
- CORAGGIO, J.L. 1998. *Investigación educativa y decisión política: El caso del Banco Mundial en América Latina*, en: *Perfiles educativos*, Vol. XX, N° 79-80. México: Centro de Estudios sobre la Universidad/UNAM.
- CORAGGIO, J.L. 1999. *¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?*, en: *Nueva Sociedad*, N° 164. Caracas.
- CORAGGIO, J.L.; Torres, R.M. 1997. *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM.
- COX, C.; Avalos, B. 1999. *Educational policies, change programmes and international cooperation: the case of Chile*, in: King, K.; Buchert, L. (eds.) *Changing international aid to education: Global patterns and national contexts*. Paris: UNESCO/NORRAG.
- COX, C.; Gysling, J. 1990. *La formación del profesorado en Chile (1824-1987)*. Santiago: CIDE.
- CROS, F.; Adamczewski, G. 1996. *L'Innovation en éducation et en formation*. Bruxelles/Paris: De Boeck Université/ Institut National de Recherche Pédagogique (INRP).

- CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina)-Escuela de Capacitación Pedagógica y Sindical "Marina Vilte". 1997. *Canto Maestro*, N° 10 (Congreso Educativo Nacional: Conclusiones). Buenos Aires.
- DAVIS, B.; West-Burnham, J. 1997. *Reengineering & Total Quality in Schools. How To Reform and Restructure Your School to Meet the Challenge of the Future*. London: Pitman Publishing.
- DE IBARROLA, M.; Silva, G.; Castelán, A. 1997. *¿Quiénes son nuestros profesores? Análisis Del magisterio de educación primaria en el Distrito Federal*. México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano.
- DELORS, J. et. al. 1996. *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional Sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid: Santillana-Ediciones UNESCO.
- DIALOGO INTERAMERICANO/CINDE. 1998. *El futuro está en juego: Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica*. Washington-Santiago: PREAL.
- DICKEL, A. 1996. O esforço coletivo de reapropriação do trabalho docente na trajetória de um grupo de professoras municipais de periferia: um projeto em construção. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP.
- ECUADOR-MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA, Departamento de Planeamiento Integral de la Educación. 1964. *Plan Ecuatoriano de Educación: Reforma del Sistema Educativo Nacional*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.
- ECUADOR-MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA/Unidad Coordinadora de Programas. 1999. *Redes Amigas: Calidad en la educación rural*. Quito: UCP-MEC/BID (dossier)
- EDWARDS, V. 1991. *El concepto de calidad de la educación*, Colección Educación N° 2. Quito: Instituto FRONESIS.
- EDWARDS, V.; Osorio, J. (org.). 1995. *La construcción de las políticas educativas en América Latina: Educación para la democracia y la modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y el Perú*. Santiago-Lima: CEAAL/TAREA.
- ELICHIRY, N. 1998. Sistematización de proyectos educativos innovadores financiados por la Fundación Kellogg en Argentina. Buenos Aires: Fundación W.K. Kellogg (mimeo).
- ESPINOLA, V. (ed.). 1994. *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*. Santiago: CIDE.
- ESPINOLA, V. 1991. *Descentralización del sistema escolar en Chile*. Santiago:CIDE.
- EZPELETA, J. 1996. Reforma educativa y prácticas escolares, en: *Avance y Perspectiva*, N° 15. México: CINVESTAV.
- EZPELETA, J.; Furlán, A. (comp.). 1992. *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- EZPELETA, J.; Weiss, E. (coord.). 1994. *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Evaluación Cualitativa de Impacto, Informe Final*. México: DIE.
- FECODE (Federación Colombiana de Educadores). 1991. Propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- FECODE. 1993. La calidad de la educación, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- FECODE. 1995. Memorias del Segundo Congreso Pedagógico Nacional, *Educación y Cultura*, N° 36-37. Bogotá.
- FECODE. 1998. Jornada escolar: un debate a tiempo, *Educación y Cultura*, N° 46. Bogotá.
- FECODE. 1999. La educación para el siglo XXI, *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá.
- FELDFEBER, M.; Narodowski, M.; Wolovelsky, E. 1999. El modelo educativo de la reforma argentina: Consecuencias y perspectivas de un proceso en tensión (mesa redonda), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- FISKE, E. B. 1991. *Smart Schools, Smart Kids. Why do some schools work?*. Nueva York: Simon & Schuster.
- FORO EDUCATIVO. 1994. *Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú*, Diálogos Educativos, Materiales de Trabajo. Lima.
- FORO EDUCATIVO. 1996. *Agenda Educativa N° 1* (Articulación Inicial-Primaria en debate), Segunda época. Lima.
- FORO EDUCATIVO. 1999. *Educación y desarrollo humano. Voces para un consenso*. Lima.
- FUENLABRADA, I.; Taboada, E. 1992. "Curriculum and educational research: Innovation proposed for basic education", en: *Prospects*, Vol. XXII, N° 1. París: UNESCO.
- FULCAR, R. 1999. Reforma educativa y cultura democrática en América Latina: el caso dominicano, en: *Boletín*, N° 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- FULLAN, M. 1993. *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*. London: The Falmer Press.

- FUM-TEP (Federación Uruguaya del Magisterio-Trabajadores de Educación Primaria). 1994. Cómo hablar dos horas seguidas sin tener nada que decir, *Quehacer Educativo*, N° 14. Montevideo.
- FUM-TEP. 1995. La escuela pública en debate, Separata de *Quehacer Educativo*, N° 18. Montevideo.
- FUM-TEP. 1999. La escuela pública en la agenda electoral, Separata de *Quehacer Educativo*, N° 37. Montevideo.
- FUNDACIÓN SNTE PARA LA CULTURA DEL MAESTRO MEXICANO. 1993. *¿Hacia dónde va la educación pública?* Memoria del Seminario de Análisis de Política Educativa Nacional, Tomos I y II. México: Fundación SNTE.
- GAIRÍN SALLÁN, J. 1995. De la escuela del Estado a la escuela de la comunidad, en: *Básica*, N° 5. México: Fundación SNTE.
- GAJARDO, M; de Andraca, A.M. 1997. La educación en la Cumbre de las Américas, en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 44. Santiago: UNESCO-OREALC.
- GALLARDO GÓMEZ, C. 1997. Apuntes en torno al XXV Aniversario del SUTEP, en: *Autoeducación*, N° 53. Lima: IPP.
- GANTIVA, J. 1999a. El fracaso neoliberal de las políticas educativas, en: *Educación y Cultura*, n° 48. Bogotá: FECODE.
- GANTIVA, J. 1999b. La reconstrucción del Movimiento Pedagógico: La nueva época y la resignificación de la pedagogía, en: *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá: FECODE.
- GARCIA HUIDOBRO, J.E. (ed.). 1999. *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- GARCIA HUIDOBRO, J.E.; Cox, C. 1999. La reforma educacional chilena 1990-1998: Visión de conjunto, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- GASPERINI, L. 1999. The Cuban Education system: lessons and dilemmas. *LCSHD Paper Series* N° 48. Washington: World Bank, Latin American and the Caribbean Regional Office.
- GIMENO SACRISTAN, J. 1992. Investigación e innovación sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores, en: *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago: UNESCOOREALC.
- GIMENO SACRISTAN, J. 1996. *Docencia y cultura escolar. Reformas y modelo educativo*. Buenos Aires: IDEAS.
- GIMENO SACRISTAN, J. 1998. Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española, en: M. Jorge Warde (org.), *Novas Políticas Educacionais: Críticas e Perspectivas*, (II Seminário Internacional, São Paulo, 2-4 Septiembre 1996). São Paulo: Pontificia Universidade Católica.
- GOLBERT, C.; Avila, I.; Xavier, M.L. 1993. Calendario Rotativo: Consecuencias administrativas, pedagógicas y psicopedagógicas, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: IE.
- GUSSO, D.A. 1996a. "Innovaciones educacionales: de la reflexión a la acción", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 24. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- GUSSO, D.A. 1996b. "Brasil: Centro de Referencias sobre Innovaciones y Experiencias Educativas: El Proyecto CRIE", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 24. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- HALLAK, J. 1996. *Financiar el sector educación: negociar con los organismos de cooperación*, Contribuciones del IYPE, N° 19. París: IYPE-UNESCO.
- HAMMOND, J.L. 1997. Popular Education and the Reconstruction of El Salvador, en: C.A. Torres; A. Puiggrós (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*. Boulder: Westview Press.
- HANSEN, I. 1999. Reseña del libro editado por K. King y L. Buchert (*Changing International Aid to Education: Global Patterns and National Contexts*. Paris: UNESCO/NORRAG, 1999), en: *ADEA Newsletter*, Vol. 11, N° 3 (Julio-Septiembre), Paris.
- HARGREAVES, A. 1996. *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Madrid: Morata.
- HARGREAVES, A. 1998. The emotional politics of teaching and teacher development: with implications for educational leadership, *Leadership in Education*, Vol. 1, N° 4.
- HARGREAVES, A. 1999. Professionals and parents: A social movement for educational change? Toronto: OISE.
- HARGREAVES, D.H.; Hopkins, D. 1991. *The Empowered School. The Management and Practice of Development Planning*. London: Cassell.
- HELPER, G. 1992. Educadores Populares en el gobierno, *La Piragua*, N° 4. Santiago: CEAAL.
- HEPP, P.; Rehbein, L. 1996. "Proyecto Enlaces: El docente y las nuevas tecnologías de comunicación", en: *Nuevas formas de enseñar y aprender*. Santiago: UNESCO-OREALC.

- HERNANDEZ DE ROMERO, M. 1998. "Génesis de un proyecto educativo", en: *Liber*, N° 2 (Mayo). Caracas: Red Latinoamericana de Alfabetización-Venezuela.
- HERRERA, M.; López, M. 1996. "Venezuela: los Proyectos de Plantel", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 23. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- HIDALGO, L. 1997. Proyectos Educativos Institucionales: Aprendiendo en el camino, *Revista TAREA*, N° 39. Lima.
- HOPKINS, D. 1992. School Improvement in an era of change, in: P. Ribbins; E. Whale (eds.), *Improving Education: The Issue is Quality*. London: Casell.
- HUBERMAN, N.; Miles, M. 1990. *Innovation Up Close*. New York: Plenum.
- HUSAIN, S. 1993. Discurso del Sr. Shahid Husain, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe en la sesión inaugural de PROMEDLAC V, Santiago, junio de 1993. Santiago: UNESCO-OREALC.
- INBAR, D.E. 1996. *Planning for Innovation in Education*, Fundamentals of Educational Planning, N° 53. Paris: IIEP-UNESCO.
- JARA, C.; Concha, C.; Miranda, M.; Baza, J. 1999. Jornada escolar completa, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- KING, K.; Buchert, L. 1999. *Changing International Aid to Education: Global Patterns and National Contexts*. Paris: UNESCO/NORRAG.
- KRAWCZYK, N. 1993. A utopia da participação: A posição dos movimentos docentes na formulação da política educativa na Argentina. UNICAMP, Campinas, Brasil. (Tese de Doutorado).
- LEMAITRE, M.J. 1999. El paso desde *mejoramiento* a *reforma*: Educación media en Chile 1991- 2001, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- LERNER, D. 1993. *Capacitación en servicio y cambio en la propuesta didáctica vigente*. Ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas auspiciado por el CERLAL. Bogotá.
- LEVIN, H. M.; Lockheed, M. (eds.). 1993. *Effective Schools in Developing Countries*. Washington: The Falmer Press.
- LOCKHEED, M.; Verspoor, A. 1990. *El mejoramiento de la educación primaria en los países em desarrollo: Examen de las opciones de política*. Washington: Banco Mundial.
- LOYO, A. (coord.). 1997. *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: UNAM-Plaza y Valdez.
- LOYO, A. 1999. El sindicalismo magisterial en México, en: *Boletín*, N° 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- LUGO, M.T.; Tadei, P. 1995. Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI, en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 21. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- MACHADO PINHEIRO, A.L. 1997. Interview with Ana Luíza Machado Pinheiro, *Education News*, N° 17-18. New York: UNICEF.
- MACHIN, F. 1999. Entre el discurso y la realidad: La actualización docente hoy, en: *Quehacer Educativo*, N° 37. Montevideo: FUM-TEP.
- MAFFEI, M. 1996. Se está configurando el mapa de la desigualdad (entrevista), en: *La educación en nuestras manos*, N° 38. Buenos Aires: SUTIBA-CTERA-CTA.
- MARCHESI, A. 1990. Profesores, centros docentes y calidad de la educación, en: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 184. Barcelona.
- MARCHESI, A.; Martín, E. 1998. *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Madrid: Alianza.
- MARRERO, A. 1999. Apuntes sobre la descentralización educativa: El caso colombiano, en: *Quehacer Educativo*, N° 37 (La escuela pública en la agenda electoral). Montevideo: FUM-TEP.
- MARTINEZ, D.; Cohen, J.; Valles, I. 1995. *Encuesta Nacional de CTERA: Condiciones de trabajo y de salud de los docentes en Argentina*. Buenos Aires: CTERA.
- MCGINN, N.; Reimers, F.; Loera, A.; Soto, M. del C.; López, S. 1992. *Repitencia en la Escuela Primaria: Un Estudio de la Escuela Rural en Honduras*, Basic Research and Implementation in Developing Education Systems (BRIDGES). Cambridge: Harvard Institute for International Development/ Bureau for Science and Technology/USAID.
- MCMEEKIN, R. 1996. *Coordinación para la asistencia externa para la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO/UNICEF.

- MENDO, J.V. 1993. Reflexionando la calidad de la educación (tomado de *Jornada Pedagógica*, IPP, Lima), en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- MEXICO-SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA/CONAFE. 1996. *Memoria del Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural*. México.
- MEXICO-SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA/CONAFE. 1999. *Educación intercultural: Una propuesta para población infantil migrante*. México.
- MILESI, C.; Jara, C. 1998. Jornada Escolar Completa 1997-1998: Aprovechar lo que tenemos para lograr lo que queremos. Santiago: MINEDUC.
- MPU (Magisterio Panameño Unido). 1993. Educadores de Panamá luchan por salario digno, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- NASSIF, R.; Rama, G.; Tedesco, J.C. 1984. *El sistema educativo en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz - UNESCO/CEPAL/PNUD.
- NIÑO, J. 1998. *Reforma educativa y proyecto educativo nacional*. Informe al Congreso Nacional 1994-1998. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- NUÑEZ, I. 1990. *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado del arte*. Santiago: UNESCO-OREALC/REDUC.
- NUÑEZ, I. 1996. Chile: Una experiencia de regulación legal del trabajo docente: del régimen funcionario a la profesionalización. Santiago (mimeo).
- NUÑEZ, I. 1999. Profesionalización docente: políticas hacia el magisterio, en: *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- NUÑEZ, I.; Vera, R. 1988. *Organizaciones de docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*. Santiago: PIIE.
- NUÑEZ, I. 1995. El caso chileno, en: J. Osorio; V. Edwards (org.), *La construcción de las políticas educativas en América Latina: educación para la democracia y la modernidad crítica em Bolivia, Chile, México y Perú*. Santiago: CEAAL/TAREA.
- OCAMPO, J.F. 1999. La educación pública colombiana: 1950-2000, en: *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá: FECODE.
- ODDEN, A.R.; Conley, S. 1994. Reestructurando los sistemas de compensación de maestros, en: *Básica*, N° 2. Fundación SNTE: México.
- OIE-UNESCO/UNICEF. 1996. *La repetición en la enseñanza primaria. Una perspectiva global*. Geneva: UNESCO-OIE/UNICEF.
- OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*, Aprobada el 5 de Octubre de 1996 por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente. París.
- OSBORNE, D.; Gaebler, T. 1994. *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial el sector público*. México: Gernika.
- OPEP (Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay). 1993. Privatización y defensa del servicio público de la educación y Acuerdo entre el Ministerio de Educación y Culto y el Gremio Docente, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- PARRA, R.; Castañeda, E.; Camargo, M.; Tedesco, J.C. 1997. *Proyecto Génesis: Innovación escolar y cambio social*, Tomos I y II. Bogotá: Fundación FES-COLCIENCIAS.
- PAVEZ, J. 1999. La Reforma Curricular en la Enseñanza Media bajo la lupa del Colegio de Profesores, en: *Revista de Pedagogía*, N° 409. Santiago: FIDE.
- PAVÍA, V. 1991. Vos y yo somos nosotros, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- PERALVA, A.T. 1992. Reinventando a escola: A luta dos professores públicos do Estado de São Paulo na transformação democrática. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (mimeo).
- PERU-MINISTERIO DE EDUCACION/División de Recursos Humanos del Banco Mundial. 1994. *Perú: Calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria*. Lima.
- PERU-MINISTERIO DE EDUCACION/PROFORMA-GTZ. 1998. *Formación Magisterial* (Especial Forum Internacional de Formación Docente), N° 6. Lima.
- PEZO, C.; Ballón, E.; Peirano, L. 1981. *El magisterio y sus luchas 1885-1978*. Lima: DESCO.
- PIMENTEL, J. 1998. Reflexiones y perspectivas sobre la educación dominicana, en: *Perspectivas de la educación en América Latina y República Dominicana*. Santo Domingo: PREAL/FLACSO República Dominicana.

- PINCETTI, J. 1995. Revistas de sindicatos docentes: temas y protagonismo del maestro, en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 36. Santiago: UNESCO-OREALC.
- POPKEWITZ, T.S. (comp.) 1994. *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas de la formación del profesorado*. Barcelona: Pomares.
- POPKEWITZ, T.S. 1997. *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata, 2ª. ed.
- POZNER, P. 1995. *El directivo como gestor de los aprendizajes escolares*. Buenos Aires: Aique.
- PRATS DE PEREZ, Y.; Fiallo, J.A.; Mercedes, A.; Vincent, M. 1998. Reflexiones sobre políticas educativas, *Diálogos Educativos* N° 1. Santo Domingo: PREAL/FLACSO República Dominicana.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina). 1999. Autogestión escolar: Aumento de la cobertura educacional en zonas rurales pobres, Serie Mejores Prácticas, N° 2. Santiago: PREAL.
- PURYEAR, J. (ed.). 1996. *Socios para el progreso: La educación y el sector privado en América Latina y el Caribe*. Washington: Sociedad de las Américas, Inc., Chairman's International Advisory Council/Consejo Empresario de América Latina.
- PURYEAR, J. 1997. Education in Latin America: Problems and Challenges, *PREAL Occasional Paper Series*, N° 7. Washington-Santiago: PREAL/Interamerican Dialogue/CINDE.
- QUINECHE MEZA, D. 1993. La descentralización de la educación en el Perú (tomado de *Jornada Pedagógica*, IPP, Lima), en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- RAMA, G. 1997. ¿Cuáles son los problemas de un Ministerio de Educación?, en: *Boletín Del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 44. Santiago: UNESCO-OREALC.
- REPUBLICA DOMINICANA-SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACION Y CULTURA. 1998. Sistema nacional de formación y desarrollo del personal directivo, docente, técnico y administrativo del sector educativo dominicano. Santo Domingo.
- RIVERO, J. 1999. *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. TAREA/Ayuda en Acción: Lima.
- ROBALINO, M. 1999. La descentralización educativa: más allá de las intenciones, en: *Tiempo de Educar*, N° 13. Quito: CENAISE.
- ROBALINO, M.; Isch, E. 1992. *Mujeres invisibles*, Un estudio del sexismo en la docencia y en los textos escolares. Quito: DINAMU/CENAISE/UNICEF.
- RODRIGUEZ, A.; Suárez, H.; Gantiva, J.; Arcila, G.; Martínez, A. 1994. *Ley General de Educación: Alcances y perspectivas*. Bogotá: Tercer Milenio/Fundación Social.
- RODRIGUEZ, A.; Toro, G. 1991. Por una reforma democrática de la educación, en: *Línea*, N° 7. Montevideo: CMOPE.
- ROSENZVAIG, A.; Gerber, E. (comp.) 1998. *Sindicatos y nuevas formas de participación ciudadana*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- SCHIEFELBEIN, E. 1995. La reforma educativa en América Latina: un programa de acción, en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 37. Santiago: UNESCO-OREALC.
- SCHIEFELBEIN, E.; Tedesco, J.C. 1995. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Santillana.
- SCHMELKES, S. 1997. The Problems of the Decentralization of Education: A View from Mexico, in: C.A. Torres; A. Puiggrós (eds.), *Latin American Education: Comparative Perspectives*. Boulder: Westview Press.
- SCHMELKES, S. 1999. Posibilidades y limitaciones de las pruebas de evaluación: Diversos métodos para el seguimiento de los aprendizajes (entrevista), en: *Novedades Educativas*, N° 102. Buenos Aires.
- SCHON, D. 1992. *La formación de profesionales reflexivos*, Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones. Madrid: Paidós/MEC.
- SELIGMAN, C.; Avila, I.; Xavier, Ma. L. 1993. Calendario Rotativo: Consecuencias administrativas, pedagógicas y psicopedagógicas, Informe de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Facultad de Educación, en: *Línea*, N° 18. Montevideo: CMOPE.
- SHAEFFER, S. (ed.). 1992. *Collaborating for Educational Change: The Role of Teachers, Parents and the Community in School Improvement*. Paris: IIEP-UNESCO.
- SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México). 1994. *10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*. México.

- STREET, S. 1998. El sindicalismo docente en México: ¿fuerza institucional o sujeto social?, en: *Boletín*, N° 2, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL/FLACSO.
- STROMQUIST, N.; Basile, M. (ed.). 1999. *Politics of Educational Innovations in Developing Countries. An Analysis of Knowledge and Power*. New York-London: Falmer Press.
- SUTEBA (Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires)-CTERA. 1996. Contenidos transversales y temas que nos atraviesan, *La educación en nuestras manos*, N° 39. Buenos Aires.
- SUTEBA-CTERA. 1997a. Usted preguntará por qué ayunamos, *La educación en nuestras manos*, N° 46. Buenos Aires.
- SUTEBA-CTERA. 1997b. Hablan docentes de media: Hoy es difícil dar clase, *La educación en nuestras manos*, N° 46. Buenos Aires.
- SUTEBA-CTERA. 1999. Cinco años de reforma educativa: Elementos para un diagnóstico en la Provincia de Buenos Aires, *La educación en nuestras manos*, N° 46. Buenos Aires.
- SUTEP (Sindicato Unico de Trabajadores en la Educación del Perú). 1993. Privatización de la enseñanza en el Perú: Nuevo atentado dictatorial, en: *Línea*, N° 15. Montevideo: CMOPE.
- TAMAYO, A. 1999. *Cómo trabajar con maestros innovadores (Confrontación del Modelo Porlán)*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Proyecto Colciencias.
- TEDESCO, J.C. 1991. Estrategias de desarrollo y educación: El desafío de la gestión pública, *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 25. Santiago: UNESCO-OREALC.
- TEDESCO, J.C. 1995. *El nuevo pacto educativo: Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya.
- TENTI, E. 1994. *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. Buenos Aires: UNICEF/Losada. 3ª.ed.
- TIRAMONTI, G. 1999. Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los 90. Buenos Aires: FLACSO.
- TODOROV, T. 1989. *La conquista de América. El problema del otro*. México: Siglo XXI, 2ª. ed.
- TOMADA, C.A.; Rigat-Pflaum, M. 1998. *La negociación colectiva ante el siglo XXI*. Aportes para la acción sindical. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- TORO ZULUAGA, G. 1999. *Educación y Cultura, ¿la revista del Movimiento?*, en: *Educación y Cultura*, N° 50, Bogotá: FECODE.
- TORRES, R.M. 1991. *Escuela Nueva: Una innovación desde el Estado*, Colección Educación, N° 3. Quito: Instituto FRONESIS.
- TORRES, R.M. 1995. La antepenúltima versión de la última reforma curricular, en: *El Comercio*, Suplemento Familia, Quito, 10/9/95.
- TORRES, R.M. 1996a. De críticos a constructores: Educación popular, escuela y 'Educación para Todos', en: *Educación de Adultos y Desarrollo*, N° 47. Bonn: DVV.
- TORRES, R.M. 1996b. *Educação e imprensa: O educativo como desafio jornalístico*. São Paulo: Cortez.
- TORRES, R.M. 1996c. Formación docente: Clave de la reforma educativa, en: *Nuevas formas de aprender y enseñar*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- TORRES, R.M. 1996d. Sin reforma de la formación docente no habrá reforma educativa, *Perspectivas*, N° 99. Ginebra: UNESCO. Incluido también en: *Revista de Pedagogía*, N° 394. Santiago: OEI-Federación de Instituciones Secundarias, julio 1997.
- TORRES, R.M. 1997. *Profesionalización o exclusión: Los educadores frente a la realidad actual y los desafíos futuros*. Documento de trabajo preparado para la Cumbre Internacional de Educación (México, 10-14 Febrero, 1997). México: CEA/UNESCO.
- TORRES, R.M. 1998a. Repetición escolar: ¿Falla del alumno o falla del sistema?, en: *Evaluación, Aportes para la Capacitación*, N° 1. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- TORRES, R.M. 1998b. Guerra de papel. Tres décadas de propuestas de reforma curricular em el Ecuador. Quito (mimeo).
- TORRES, R.M. 1999a. Nuevo rol docente, ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?, en: *Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente*. Madrid: Fundación Santillana.

- TORRES, R.M. 1999b. Reforma educativa en América Latina y el Caribe a fin de siglo: Una región, tres plataformas de acción. Buenos Aires.
- TORRES, R.M. 1999c. El mero hacer, sin reflexión, no permite aprendizaje (Exposición en el Seminario del Colegio de Profesores sobre Innovación, Cambio Educativo y Movimiento Pedagógico, Rancagua, Chile, junio 1999), en: *Docencia*, N° 8. Santiago: Colegio de Profesores.
- TORRES, R.M. 2000a. *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós-Convenio Andrés Bello.
- TORRES, R.M. 2000b. *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*. Madrid: Editorial Popular.
- TOVAR, T. 1985. Reforma de la educación: balance y perspectivas, *Cuadernos de DESCO*, N° 2. Lima: DESCO.
- TOVAR, T. 1994. Política educativa y rol del magisterio, en: *Ser maestro en el Perú: Reflexiones y propuestas*. Lima: Foro Educativo.
- TOVAR, T. 1998. *Sin querer queriendo: Cultura docente y género*. Lima: TAREA.
- TOVAR, T.; Díaz, H; Iguíñiz, M. 1995. *Educación peruana: el futuro posible*, Materiales para la Discusión. Lima: TAREA.
- UNE (Unión Nacional de Educadores del Ecuador). 1999. Propuesta de la Unión Nacional de Educadores, Taller Nacional sobre la Ley de Educación, en: *Tiempo de Educar*, N° 13. Quito: CENAISE.
- UNESCO. 1998. *Informe Mundial sobre la Educación 1998* Los docentes y la enseñanza en um mundo en mutación. París: UNESCO. EFA Forum. 1996c. *Education for All: Achieving the Goal, Final Report* (Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June, 1996, Amman, Jordan). Paris: UNESCO.
- UNESCO-OREALC. 1996. *Anteproyecto de Informe Final. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe* (Kingston, Jamaica, 13-17 mayo 1996). Santiago: UNESCO-OREALC.
- VALLEJO, R. 1999. Debate sobre lo que no hay, en: *Educación*, N° 90, El Comercio, Quito.
- VARIOS AUTORES, 1992. Las lecciones del SUTEP (1972-1992), en: *Autoeducación*, N° 36. Lima: IPP.
- VARIOS AUTORES. 1998. *Educación y Ciudad* (Gestión y autonomía escolar), N° 5. Bogotá: IDEP.
- VASQUEZ, C. 1999. Liderazgo educacional, en: *El nuevo educador*, Año 4. Santiago: Colegio de Profesores de Chile.
- VILLAGRA REYES, R. 1998. Reformas educativas en curso en América Latina, exposición en el II Foro Latino de la Educación (Montevideo, 23-24 Noviembre, 1998). Santiago.
- VILLEGAS-REIMERS E.; Reimers, F. 1996. ¿Dónde están los sesenta millones de docentes?, *Perspectivas*, N° 99. Ginebra: UNESCO/OIE.
- WOLFF, L. 1998. *Las evaluaciones educacionales en América latina: Avance actual y futuros desafíos*, Documentos del PREAL, N° 11. Santiago: PREAL
- WORLD BANK. 2000. *Higher Education in Developing Countries, Peril and Promises*. Washington. The Task Force on Higher Education and Society.