

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GISELE ADRIANA MACIEL PEREIRA

BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO COMPARADO DAS REFORMAS
EDUCACIONAIS A PARTIR DO PISA 2000

CURITIBA
2011

GISELE ADRIANA MACIEL PEREIRA

**BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO COMPARADO DAS REFORMAS
EDUCACIONAIS A PARTIR DO PISA 2000**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração Educação, Cultura e Tecnologia, Área Temática Educação e Trabalho, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Rose Meri Trojan

CURITIBA
2011

Catálogo na publicação
Sirlei do Rocio Gdulla – CRB 9ª/985
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Pereira, Gisele Adriana Maciel

Brasil e Argentina: um estudo comparado das reformas educacionais a partir do PISA 2000 / Gisele Adriana Maciel Pereira. – Curitiba, 2011.

247 f.

Orientadora: Profª. Drª. Rose Meri Trojan

Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

1. Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (PISA) - 2000. 2. Reforma do ensino – Argentina – 1990. 3. Reforma do ensino – Brasil – 1990. 4. Reforma do ensino – América Latina - Séc.XX. 5. Avaliação educacional – América Latina. I. Título.

CDD 379.154



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



PARECER

Defesa de Dissertação de **GISELE ADRIANA MACIEL PEREIRA** para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO. As abaixo-assinadas, Dr^a ROSE MERI TROJAN (Presidente) DR^a NORA RUT KRAWCZYK e DR^a MARIA TEREZA CARNEIRO SOARES arguiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: **“BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO COMPARADO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS A PARTIR DO PISA 2000”**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR ^a ROSE MERI TROJAN	<i>RKtrojan</i>	<i>Aprovada</i>
DR ^a NORA RUT KRAWCZYK	<i>Nora Krawczyk</i>	<i>APROVADA</i>
DR ^a MARIA TEREZA CARNEIRO SOARES	<i>MT Soares</i>	<i>Aprovada</i>

Curitiba, 29 de março de 2011.


Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação
Matr.: 136429

SENHORINHA DE AQUINO MACIEL
(in memorian)
&
GELSINA PEREIRA DA SILVA
(in memorian)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, e em segundo lugar à minha família, por ter me apoiado nas minhas escolhas, e por aceitar estar em minha companhia ainda que em muitos momentos apenas fisicamente.

Agradeço aos meus pais que se empenharam tanto para poder dar a mim e a meus irmãos as oportunidades que eles mesmos não tiveram. À minha filha Kelly por se mostrar sempre uma guerreira e companheira de muitas batalhas, e por ser a pessoa que mais alegrias me proporciona nesta vida. Ao querido Waldemar por estar sempre ao meu lado, sempre disposto a me ajudar, por não medir esforços e principalmente por respeitar minhas decisões.

Agradeço à tia Nilsa, ao padrinho Reinaldo e à madrinha Teresinha pelos materiais escolares recebidos quando criança. Às tias Elizete e Salete pelas capas e aberturas caprichadas que faziam nos meus cadernos. À tia Ana por ser a melhor amiga. Ao tio Nino pelo incentivo, à tia Daisi pela energia positiva. Aos tios Santino, Iraci, Rosa, Bernadete, Claudete pelo carinho especial. A todos os meus primos mais que amados, irmãos.

Agradeço à minha irmã Andreia por me levar para a escola junto com ela, antes mesmo de eu ter idade. Ao meu irmão João Francisco por ter sido sempre o melhor dos amigos. À Angela por ser minha maior referência enquanto eu crescia. Ao meu amado irmão José Ricardo, por ter vivenciado e superado junto comigo um dos momentos mais difíceis da minha vida. Ao meu irmão Jean Ronaldo, nosso bebê, a quem sempre iremos amar de maneira especial. Ao meu irmão Juliano com o qual eu pouco convivo, mas, que é também parte de mim. À minha vó “Xanda”, a pessoa mais maravilhosa que eu tive o privilégio de conhecer e conviver. Ao vovô Gelsino pelo carinho, pelas histórias e pelos jogos de dominó.

À tia Xica, minha primeira professora, à Professora Luci, da 1ª série, que sempre nos presenteava com uma surpresa a cada aula, uma pena que naquele ano ela tenha ficado apenas alguns meses conosco e tenhamos tido, depois disso, três outros professores. À Professora Georgina, que além de ter seu nome iniciado com a letra mais bonita do alfabeto, sempre nos fez sentir que éramos únicos e especiais. À Professora Marlene, pelas muitas vezes que nos deixava passar a lição no quadro. À professora Irriete por fazer com que percebêssemos que éramos amados, à professora Ana Lúcia pelas suas aulas maravilhosas de química. À Professora Rosane pela sua competência e humanidade, à professora Marina pela dignidade e sabedoria. Às professoras Nereide, Maria Juvelina, Liciane, Irmã Vera e Irmã Margarida, Silvia e Solange excelentes professoras do Curso de Magistério. Às professoras Noeli e Beth amadas professoras do Curso Técnico em Enfermagem. Ao professor Ernesto por fazer das

aulas de educação física, exercícios para o corpo e para a mente. E a todos os outros professores da educação básica que fizeram a diferença na minha vida, e que contribuíram para que eu desejasse ser tão especial para meus alunos quanto eles foram para mim. Agradeço aos meus colegas do Colégio Sólon Rosa, Casimiro de Abreu e Santa Teresinha.

Agradeço aos meus alunos e colegas de trabalho das Escolas “Teresa Lemos Preto”, “Vovô Gaboardi” e “JK Júnior”, Creche “Pequeno Paraíso” do “Hospital Hélio Anjos Ortiz”. Aos amigos e pacientes do “Hospital Pilar”.

Aos estimados professores da UnC – Curitiba, Maria Cristina, de sorriso fácil e mente brilhante, quem ensinou uma lições das mais difíceis: “nem sempre encontraremos as melhores condições para estudar e por isso precisamos aprender superá-las”, ao Geraldo sempre tão amável e engajado, quem despertou em mim o desejo de ser uma professora universitária. À Kátia Socha, que nos contagiava com sua alegria, e naturalidade no ensinar, quem me ensinou os primeiros passos da investigação científica. À Katia Zilio que nos tirava o fôlego e me deixava apreensiva pelo seu grau de exigência, para quem escrevi meu primeiro artigo, e quem me motivou a escrever, ao Sérgio que fazia das nossas aulas de matemática e estatística um show, ao Domingos e à Silse, pela serenidade com que conduzia suas aulas e nos encantava com tanto conhecimento, à Meire pela paciência dentro e fora da sala, sempre pronta a resolver nossos problemas.

Às minhas amigas de turma: Neide, Rúbia e Silva, em ordem alfabética para não ter problema... Obrigada pela cumplicidade, pelo comprometimento, pelos trabalhos levados sempre tão a sério, certamente este foi meu primeiro grupo informal de estudos.

Agradeço de maneira especial aos meus alunos da UFPR do Curso de Pedagogia e Letras, e colegas de departamento, ao Moacir e docentes, sobretudo os que foram meus professores na graduação. À querida Professora Monica, por ter me acolhido para compartilhar de seus estudos, logo no meu primeiro ano de universidade, por ter me ensinado a ser uma pesquisadora. Obrigada por ter sido uma excelente profissional e por continuar a me ensinar tantas coisas e, sobretudo, por ter acreditado em mim.

Agradeço a minha querida orientadora Rose Meri Trojan, por ter dado mais cor à minha vida, e principalmente aos meus trabalhos. Com você meus escritos eram na partida em preto e branco, mas ao retornarem chegavam repletos das mais diversas tonalidades. Obrigada pelo rigor com que conduziu nossas produções, pela disponibilidade, pela paciência, pela infinita bondade, e por ser não apenas uma professora extraordinária, mas um ser humano fantástico.

Agradeço à amada professora Taís por nos mostrar do que somos capazes de fazer, e por compreender que nosso conhecimento nunca é tão pequeno que não possa ser compartilhado. Obrigado por ter feito de nossos encontros valiosos aprendizados. Ao Lucas, pela co-autoria das epígrafes.

Ao estimado Professor Altair e suas preciosas aulas de Metodologia do Ensino da Língua Portuguesa e ao inesquecível Professor José Vicente Miranda pela sua sabedoria e suas fichinhas amarelas...

À querida Professora Regina pelas aulas apaixonantes, aos Professores Ângelo Ricardo, Paulo Vinícius e Andrea pela seriedade com que conduziram suas aulas.

Aos meus colegas do mestrado pela cumplicidade e generosidade, ao Marcelo por ser tão animado e ao mesmo tempo tão sereno. Ao José Antonio, nosso Zé, e sua desenvoltura com as palavras. Ao Douglas e suas contribuições sempre tão inteligentes, à Tânia e sua naturalidade que às vezes nos deixava sem palavras, à Marilza e sua sensibilidade, à Fabiane sempre tão bem humorada, à Ana e sua alegria, à Mariana e sua segurança, à Aline e seu otimismo contagiante, à Cintia e seu jeito meigo de ser, à Juliana e o seu jeito sossegado de ser. À Marcia pela sua postura e senso de justiça. E à Eloise minha colega de pesquisa na Iniciação Científica. Aos colegas do NUPE. À Irene, Francisca, Darci, Beth e Cris da secretaria do PPGE.

À minha grande amiga Gabriela, parceira de todas as horas, exemplo a ser seguido. Eis aí uma pessoa bonita por dentro e por fora, e quem disse que beleza e inteligência não podem estar juntas...

À Mariluce e Pedro, meus “pais postiços”, à Teresa, Letícia e Linei minhas queridas amigas. À Leni por ter nos dado o João Gustavo, um presente dos céus. Aos meus queridos sobrinhos, Sabrina, Igor, Artur, Kevin e João Ricardo. Enfim a toda a minha família, que não se resume a laços consanguíneos, e que fazem parte da minha vida e tornam os meus dias mais felizes.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de estudos, à banca examinadora de qualificação e defesa: Professoras Doutoras Taís Moura Tavares, Regina Maria Michelotto, Maria Tereza Carneiro Soares, Elma Júlia Gonçalves de Carvalho e Nora Rut Krawczyk, pelas suas contribuições. Ao Professor Alejandro Morduchowicz, Lucrécia Rodrigo, Romina Nardi e Carlos Ruz, pelas sugestões e informações privilegiadas.

Prezado Professor:

*Sou sobrevivente de um campo de concentração.
Meus olhos viram o que nenhum homem deveria ver.
Câmaras de gás construídas por engenheiros formados.
Crianças envenenadas por médicos diplomados.
Recém-nascidos mortos por enfermeiras treinadas.
Mulheres e bebês fuzilados e queimados por graduados de
colégios e universidades.
Assim, tenho minhas suspeitas sobre a Educação.
Meu pedido é: ajude seus alunos a tornarem-se humanos.
Seus esforços nunca deverão produzir monstros treinados
ou psicopatas hábeis.
Ler, escrever e saber aritmética só são importantes,
Se fizerem nossas crianças mais humanas.
(Texto encontrado após a Segunda Guerra, num campo de
concentração nazista) (Apud NUNES, 2003).*

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar um estudo comparado entre as reformas educacionais no Brasil e na Argentina, na década de 1990, a partir do Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA). O objetivo principal do programa é avaliar sistematicamente a cada três anos os conhecimentos e habilidades dos alunos de 15-16 anos, nas áreas: leitura, matemática e ciências. As reformas educacionais levadas a cabo na América Latina na década de 1990 tiveram como marco a Conferência Mundial para Todos, realizada na Tailândia no início da década, da qual resultaram acordos firmados entre os países participantes, que colocaram a educação na agenda das discussões, e sob a orientação de organismos internacionais. Brasil e Argentina, em conformidade com essas orientações realizaram suas reformas. A avaliação da qualidade da educação e a criação de sistemas nacionais de avaliação foi uma das orientações seguidas. A partir de pesquisa documental relativa aos resultados do PISA 2000 e das leis nacionais em vigência na década de 1990, Lei n.º 24.195/93 na Argentina e Lei n.º 9394/96 no Brasil, bem como, da produção bibliográfica acerca das Reformas Educacionais foram selecionadas cinco categorias de análise: qualidade, equidade, descentralização, autonomia e avaliação e estas subsidiaram a análise dos resultados apresentados pelos alunos brasileiros e argentinos, numa perspectiva comparada, no intuito de perceber em que medida a adesão destes países ao PISA se relacionam com as reformas educacionais incididas no Brasil e na Argentina nos anos finais do século XX.

Palavras-Chave: REFORMA EDUCACIONAL, PISA, AVALIAÇÃO EXTERNA, GESTÃO, POLÍTICA EDUCACIONAL.

ABSTRACT

This work aims to conduct a comparative study between the educational reforms in Brazil and Argentina in the 1990s, from the Programme for International Student Assessment (PISA). The main objective of the program is to systematically evaluate every three years the knowledge and skills of students of 15-16 years in the areas: reading, math and science. The educational reforms undertaken in Latin America in the 1990s had as mark the World Conference for All, held in Thailand early this decade. This conference resulted in agreements signed between the participating countries, which put education on the agenda of discussions, under the guidance of international organizations. Brazil and Argentina, in accordance with the guidelines initiated their reforms. Assessing the quality of education and the creation of national evaluation systems was one of the guidelines followed. From the production of documentary research on the results of PISA 2000 and the national laws in force in the 1990s, Law n.º 24.195/93 Argentina and Law n.º 9394/96, as well as the production of literature about Educational reforms were selected for analysis five categories: quality, equity, decentralization, autonomy and assessment and supported the analysis of these results presented by the Brazilian and Argentinian students in PISA, a comparative perspective, in order to realize the extent to which the accession of these countries to PISA is related to educational reforms focused on Brazil and Argentina in the final years of the twentieth century.

Keywords: EDUCATIONAL REFORM, PISA, EXTERNAL ASSESSMENT, MANAGEMENT, EDUCATIONAL POLICY

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PAÍSES PARTICIPANTES NO PISA 2000-2006	43
GRÁFICO 2 – PAÍSES PARTICIPANTES NO PISA 2009	46
GRÁFICO 3 – PORCENTAGEM DE ESTUDANTES EM CADA UM DOS NÍVEIS DE DOMÍNIO POR ESCALA DE HABILIDADE PARA LEITURA	148
GRÁFICO 4 – PORCENTAGEM DE ESTUDANTES ARGENTINOS E BRASILEIROS EM CADA UM DOS NÍVEIS DE DOMÍNIO POR ESCALA DE HABILIDADE EM LEITURA.....	149
GRÁFICO 5 – DIFERENÇAS GERAIS NO DESEMPENHO DOS ALUNOS NA ALFABETIZAÇÃO EM LEITURA NO PISA 2000 E A DIFERENÇA FEITA PELAS ESCOLAS	153
GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DE ANALFABETISMO ENTRE ADOLESCENTES DE 12 A 17 ANOS NO BRASIL (2000-2007)	154
GRÁFICO 7 – PERCENTUAL DE ANALFABETISMO ENTRE ADOLESCENTES DE 12 A 17 ANOS NA ARGENTINA (2000-2007)	155
GRÁFICO 8 – DESIGUALDADE DOS ANOS 80 E 90 MEDIDA PELO COEFICIENTE DE GINI	157
GRÁFICO 9 – AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES). ÍNDICE DE GINI. CIRCA (2006).....	157
GRÁFICO 10 – DESEMPENHO DOS ALUNOS E GASTO POR ALUNO	159
GRÁFICO 11 – NÍVEL MÉDIO DE DESEMPENHO EM LEITURA E INEQUIDADE RELACIONADA AO CONTEXTO	166
GRÁFICO 12 – DIFERENÇAS ENTRE GÊNERO NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM LEITURA	168
GRÁFICO 13 – DIFERENÇAS ENTRE GÊNERO NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM MATEMÁTICA.....	169
GRÁFICO 14 – DIFERENÇAS ENTRE GÊNERO NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM CIÊNCIAS	169
GRÁFICO 15 – VARIAÇÃO ENTRE ESCOLAS DO DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA EXPLICADA PELAS CARACTERÍSTICAS DOS ESTUDANTES, O CONTEXTO DA ESCOLA, CLIMA ESCOLAR, POLÍTICAS E RECURSOS, PROPORCIONAL À MÉDIA DA OCDE (100).....	175
GRÁFICO 16 – O EFEITO DA COMPOSIÇÃO DA ESCOLA NO DESEMPENHO DOS ALUNOS NA ALFABETIZAÇÃO EM LEITURA E RESPECTIVO AUMENTO DE PONTOS NA ESCALA DE ALFABETIZAÇÃO EM LEITURA NO PISA 2000	177
GRÁFICO 17 – DIFERENÇAS ENTRE ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM LEITURA EXPLICADA PELO CLIMA ESCOLAR	178
GRÁFICO 18 – DIFERENÇAS ENTRE AS ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA EXPLICADA PELA POLÍTICA ESCOLAR	179

GRÁFICO 19 – DIFERENÇAS ENTRE AS ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM LEITURA EXPLICADO PELOS RECURSOS ESCOLARES	180
GRÁFICO 20 – VARIAÇÃO ENTRE AS ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA PARA OS SISTEMAS DE ENSINO AGRUPADOS POR IDADE DA SELEÇÃO.....	194
GRÁFICO 21 – PROPORÇÃO DOS NÍVEIS DE VARIÂNCIA ENTRE AS ESCOLAS E O STATUS SOCIOECONÔMICO DAS ESCOLAS AGRUPADAS PELA IDADE DE SELEÇÃO EXPLICADO A PARTIR DO PERCENTUAL DE VARIAÇÃO TOTAL DO STATUS PROFISSIONAL DOS PAIS.....	196
GRÁFICO 22 – VARIAÇÃO NAS TURMAS DOS ALUNOS DE 15 ANOS DE IDADE MATRICULADAS NOS SISTEMAS DE ENSINO AGRUPADOS POR IDADE DA SELEÇÃO E DESVIO PADRÃO MÉDIO	197
GRÁFICO 23 – CORRELAÇÃO ENTRE O STATUS OCUPACIONAL DOS PAIS (HISEI) E O DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA POR IDADE DE INGRESSO EM SISTEMAS EDUCACIONAIS	198
GRÁFICO 24 – DESEMPENHO MÉDIO DOS ALUNOS EM LEITURA DE ACORDO COM A IDADE DE SELEÇÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO	198
GRÁFICO 25 – RELAÇÃO ENTRE A PROPORÇÃO NA VARIAÇÃO ENTRE ESCOLAS NO STATUS SOCIOECONÔMICO MÉDIO DA ESCOLA E O DESEMPENHO MÉDIO DOS ESTUDANTES EM LEITURA.....	199
GRÁFICO 26 – RELAÇÃO ENTRE DESVIO PADRÃO NO DESEMPENHO EM LEITURA EM CLASSES	200
GRÁFICO 27 – RESPONSABILIDADE PELA GESTÃO DE PESSOAL EM ÂMBITO ESCOLAR	203
GRÁFICO 28 – PERCENTUAL DA RESPONSABILIDADE PELOS RECURSOS FINANCEIROS EM ÂMBITO ESCOLAR	204
GRÁFICO 29 – PERCENTUAL DE RESPONSABILIDADE PELAS POLÍTICAS ESTUDANTIS EM ÂMBITO ESCOLAR	205
GRÁFICO 30 – PERCENTUAL DE RESPONSABILIDADE PELO CURRÍCULO E INSTRUÇÃO NA ESCOLA	206
GRÁFICO 31 – DISTRIBUIÇÃO DOS ALUNOS DO PISA MATRICULADOS POR TIPO DE ESCOLA	211
GRÁFICO 32 – QUALIDADE DOS RECURSOS ESCOLARES E DA INFRAESTRUTURA NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS.....	213
GRÁFICO 33 – CLIMA ESCOLAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS	215
GRÁFICO 34 – DIFERENÇA NO DESEMPENHO DOS ALUNOS ENTRE ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS INDEPENDENTES COM BASE NAS CARACTERÍSTICAS DOS ALUNOS E DA ESCOLA	217
GRÁFICO 35 – DIFERENÇA NO DESEMPENHO DOS ALUNOS ENTRE ESCOLAS PRIVADAS DEPENDENTES DO GOVERNO E ESCOLAS PÚBLICAS COM BASE NAS CARACTERÍSTICAS DO ALUNO E DA ESCOLA	218

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRINCIPAIS PARTICIPANTES NO PROJETO PISA	40
QUADRO 2 – ÁREAS AVALIADAS PELO PISA E SEUS RESPECTIVOS DOMÍNIOS EM CADA CICLO	48
QUADRO 3 – DEFINIÇÕES DE APTIDÃO DO PROGRAMA INTERNACIONAL PARA A AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES - PISA	56
QUADRO 4 – MODELO DE COMO AS ESCOLAS FUNCIONAM	141
QUADRO 5 – ASPECTOS DE LEITURA AVALIADOS PELO PISA	144
QUADRO 6 – NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA NA ESCALA GERAL DE LEITURA DE ACORDO COM OS CONHECIMENTOS E HABILIDADES ALOCADOS EM CADA SUBESCALA	147
QUADRO 7 – AMÉRICA LATINA E CARIBE – IDH: 1980-2007	156
QUADRO 8 – DESEMPENHO EM CAPACIDADE LEITORA POR QUARTIL DO ÍNDICE ISO.....	162
QUADRO 9 – VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE DO IMPACTO RELATIVO DAS CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS FAVORÁVEIS NA ESCOLA	176
QUADRO 10 – OS QUATRO DOMÍNIOS NA TOMADA DE DECISÃO	202

LISTA DE SIGLAS

ACER – Australian Council for Educational Research

ANDES – Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CERI – Centro da OCDE para a Investigação e Inovação Educativa

CF – Constituição Federal

CFCyE – Conselho Federal de Cultura e Educação

CITO – Netherlands National Institute for Educational Measurement

CLACSO – Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais

CNTE – Associação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DF – Distrito Federal

DINIECE – Direção Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade Educativa

ECIEL – Programa Estudos Conjuntos para a Integração Latino-Americana

EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural

EGB – Educação Geral Básica

EPT – Conferência Mundial de Educação para Todos

ETS – Educational Testing Service

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIMS – First International Mathematics Study

FMI – Fundo Monetário Internacional

GIP – Grupo Ibero-americano do PISA

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

HISEI – Status Profissional dos Pais

IDEB – Índice Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IEA – Associação Internacional de Avaliação do Rendimento Educativo

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INES – Programa de Indicadores de Sistemas Educativos

ISO – Índice Internacional Socioeconômico de Nível Ocupacional
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLECE – Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MECyT – Ministério da Educação e Ciência e Técnica da Nação
NIER – Japanese Institute for Educational Research
NPM – Coordenador Nacional do Projeto
OECE – Organização Europeia de Cooperação Econômica
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIs – Organizações Intergovernamentais
OREALC – Escritório Regional para a América Latina e o Caribe
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PFE – Pacto Federal Educativo
PGB – Conselho de Governo do PISA
PISA – Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Paridade do Poder Aquisitivo
PSE – Plano Social Educativo
PT – Partido dos Trabalhadores
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEP – Sistema de Avaliação do Ensino Público
SIED – Sistema Integrado de Informações Educacionais
SIMS – Second International Mathematics Study
SINEC – Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade
SISS – Second International Science Study
TIMSS – Third International Mathematics and Science Study
TRI – Teoria de Resposta ao Item
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1. A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DA ARGENTINA NO PROGRAMA INTERNACIONAL PARA A AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA) 2000	28
1.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO PROGRAMA INTERNACIONAL PARA AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES	29
1.2 O CONTEÚDO E A METODOLOGIA DO PISA 2000	53
1.2.1 A participação do Brasil no PISA 2000	61
1.2.2 A participação da Argentina no PISA 2000	65
CAPÍTULO 2. AS (RÉ)FORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E NA ARGENTINA EM DOIS ATOS: DO CREPÚSCULO DO SÉCULO XX À ALVORADA DO SÉCULO XXI.....	70
2.1 O IMPACTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX	71
2.2 O BRASIL E A ARGENTINA SOBRE O PRISMA DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1990	88
2.2.1 A Reforma Educacional Brasileira	89
2.2.2 A Reforma Educacional Argentina.....	110
CAPÍTULO 3. AS REFORMAS EDUCACIONAIS DO BRASIL E ARGENTINA A PARTIR DO PISA 2000	132
3.1 A QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO.....	133
3.1.1 A qualidade e equidade na legislação brasileira e argentina	133
3.1.2 A qualidade e equidade no PISA	140
3.1.3 A qualidade e equidade nos resultados do PISA	143
3.2 DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E AVALIAÇÃO	181
3.2.1 Descentralização, autonomia e avaliação nas leis educacionais do Brasil e da Argentina	182
3.2.2 O PISA 2000, a descentralização, a avaliação e a autonomia	191
CONCLUSÃO.....	225
REFERÊNCIAS	240

INTRODUÇÃO

*Que tu tiempo
se acerca,
Sudamérica mía
Con fronteras de flores
Y fusiles de mentira.
(Mercedes Sosa).*

As reformas educacionais perpassam o campo das políticas, na medida em que estas são determinantes da condição dada à educação em cada momento histórico. E nesta linha de raciocínio, pode-se afirmar que esses aspectos acabam por conferir a essa – política –, um status de produção-reprodução material e simbólica do educacional, a partir da presença ou mesmo pela ausência do Estado, da sociedade civil e de organizações internacionais.

Logo, não se pode pensar a política como algo pontual, que se limite à mera institucionalização, posto que se constitua num processo dinâmico e por isso, transcende a um único ponto de partida, agregando elementos constitutivos de origem híbrida e contendo em seu interior não apenas o discurso emanado do Estado em forma de leis e proposições, em respostas aos preceitos internacionais, mas também, e em grande medida, pelos apelos advindos da sociedade e que vão sendo fomentados antes, durante e após sua institucionalização.

As políticas (...) embora tenham uma data de início, um ‘ponto zero’, na realidade inscrevem-se em uma temporalidade maior, não sendo gestadas no marco de discursos socialmente construídos, apesar de que também contribuem, em grande medida, a alentá-los ou a ressignificá-los. Sob esta perspectiva, as políticas não têm raízes só no interior do Estado, mas também em um contexto que constrói e legitima novas (embora também velhas) problemáticas; discorrem no âmbito nacional e internacional, na sociedade civil e na esfera governamental e abarcam desde reivindicações e demandas até a sua institucionalização nas agendas das organizações estatais (ALMANDOZ e VITAR, 2006, p. 27).

Com esta perspectiva, realizar-se-á um estudo comparado entre dois países latino-americanos: Brasil e Argentina, pois, ainda que tenham partilhado a experiência de colonização europeia, autoritarismo em períodos de regime ditatorial, se constituírem em estados federados, possuírem as maiores proporções em extensão e população do continente sul-americano e sobretudo, por terem avançado no processo de ampliação da idade obrigatória na educação básica, o que poderá refletir numa ampliação de acesso ao ensino e logo na promoção do direito à educação, apresentam processos históricos diferenciados.

Nesta perspectiva, como objetivo desta investigação, propõe-se a comparar as políticas nacionais de avaliação implementadas pelo Brasil e Argentina no contexto das reformas dos

anos 1990, a partir do Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA) 2000 com vistas a identificar semelhanças e diferenças.

Ao analisar as reformas educacionais brasileira e argentina, em conformidade com as suas circunstâncias históricas, almeja-se dar maior visibilidade às especificidades próprias de cada país – num esforço de não sobrepô-las diante das supostas características comuns, posto que, esses aspectos ganham força na medida em que se considera que as reformas educacionais são projetadas e se materializam de maneira singular.

Na sociedade como um todo, incluindo o Estado-Nação, a escola se consubstancia como portadora de uma crescente importância em seu papel, e por isso, busca-se sua qualidade. Esta qualidade compreendida como uma característica intrínseca da educação passa a ser tomada, como prioridade na política educacional mais recente. Embora o Estado se coloque como protagonista nessa reforma ele não se constitui no único sujeito da política. Isto significa dizer que “(...) a política não é entendida como tarefa levada a cabo por um organismo monolítico de governo, mas, como fruto da interação de sujeitos e de organizações que contam com campos de decisão e racionalidades particulares (...)” (ALMANDOZ; VITAR, 2006, p. 19). Desta forma, as “micropolíticas” tal como denominam estes autores, se colocam em jogo tanto em âmbito central quanto nas instâncias intermediárias e escolares.

Neste sentido, as políticas se inscrevem em agendas que podem ser tanto públicas quanto institucionais, as quais se diferenciam de maneira que as primeiras – as públicas – correspondem às questões advindas da sociedade e das deliberações públicas, ao passo que as outras – institucionais – comportam o coletivo de demandas e problemas próprios da intervenção governamental. Tal como asseveram Almandoz e Vitar (2006):

Os âmbitos de definição dessas agendas são lugares de mediação das políticas e do resultado de processos sociopolíticos complexos que remetem a temas tais como a constituição de sujeitos sociais, a elaboração de novos marcos de interpretação da realidade, as relações entre agentes e organizações que contam com valores e capacidades diferentes. (...) É um processo dinâmico que reafirma ou modifica os limites do sistema educacional e as relações de poder, estabelecendo continuidades ou rupturas, resgate de expectativas já instaladas ou ressignificação de imaginários. As construções são variadas, e a história aberta a muitas direções (ALMANDOZ; VITAR, 2006, p. 28-29).

Em linhas gerais, as políticas contribuem para um duplo processo de reprodução e transformação de uma ordem estabelecida, no qual o exercício da “politicidade” é por sua vez decorrente da tensão entre mudança e conservação, uma vez que “uma sociedade transmite o seu legado simbólico e, ao mesmo tempo, reinstaura essa ordem quando dos sistemas

educacionais, que é o campo das instituições e dos poderes mediados por elas (...)” (ALMANDOZ; VITAR, 2006, p.29).

Pode-se dizer que o esforço das políticas reside na construção de uma adesão a determinados princípios, que por meio de uma referência comum vão se tornando universais.

A pluralidade do social constitui um limite para fixar de forma permanente o sentido da política e leva a reconhecer a dissolução dos marcos de certeza. No terreno das políticas, nenhum ator – incluído o governo - domina e controla todos os fundamentos nem pode eliminar os jogos de poder. Contudo não implica cair em um relativismo ou ceticismo extremos, que negam a necessidade (e a possibilidade) de acordar fundamentos e critérios sobre as políticas. Por isso o estabelecimento de âmbitos de negociação nos quais primem o diálogo aberto e a argumentação sobre as decisões que concernem ao coletivo pode contribuir para gerar convencimentos intersubjetivos. Negociar supõe por um lado uma disputa que divide as partes, mas é uma disputa que não elimina a possibilidade de alcançar um acordo. (...) Em vista disso, a dimensão política da universalidade é um resultado contingente de lutas e de negociações (ALMANDOZ e VITAR, 2006, p.31-32).

Neste sentido, se de um lado a lógica e a racionalidade acabam por definir as relações entre os sujeitos sociais, por outro, isso não significa que não haja resistência por parte destes sujeitos, a julgar pelos enfrentamentos e tensões que vão se processando e dando novos rumos e contornos às proposições e imposições, posto que “(...) os sujeitos não reagem diante das ações do poder estatal de forma homogênea, unidirecional e, portanto, previsível. A relação entre o Estado e os sujeitos adquire conteúdos particulares – como tais, *históricos* – em sua existência cotidiana” (SINISI, 2006, p.50).

Assim também acontece com as escolas perante as reformas propostas, permeadas por um processo de simbiose entre novas e antigas práticas que se amalgamam e resultam em algo não genuinamente novo, já que permeado de elementos já vivenciados. Como em marcha à ré, retrocedem no tempo, se apropriam do que já conhecem e desta maneira surgem distintas práticas a partir de uma única proposição, pois, os sujeitos apresentam diferentes interpretações e significados em cada reforma apresentada e as materializam à sua maneira.

As reformas educacionais levadas a cabo na América Latina como um todo, podem ser caracterizadas em nível macro (regional), na medida em que envolvem diferentes países e sistemas educacionais e, por isso, se configuram sem que haja uma uniformidade na efetivação das proposições, posto que, cada país envolvido e respectivo sistema educacional se apropriam de maneira distinta dos direcionamentos assumidos.

No caso do Brasil e da Argentina, a Reforma da Educação, decorre da Reforma do Estado, como resultado da crise fiscal que assolou os países na década de 1980. Assim em 1990 ambos os países iniciaram suas reformas, em grande medida por indução externa de

organismos internacionais como o Banco Mundial, por exemplo, ao condicionar seus empréstimos mediante a implantação de reformas por eles sugeridas. A mudança de maior impacto é a que assinalou para a redefinição do papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais, com abertura de espaço para a iniciativa privada na gestão pública, porém, sem destituir do Estado as funções de regulamentação e coordenação.

Na Argentina e no Brasil, a descentralização da educação não se constituiu num processo principiado na década de 1990, em ambos os países. Na Argentina esta deu continuidade à política educacional do período ditatorial e finalizou o processo de transferência do financiamento e gestão do sistema educacional – exceto as Universidades –, para as províncias, preservando, contudo, a tendência centralizadora da dinâmica federativa. No Brasil, por sua vez, reforçou as mudanças em curso na relação federativa em um processo de centralização/descentralização, conferindo novas atuações para o Estado, iniciativa privada, pessoa física. Ou seja, a descentralização se configurou pela distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo – estados e municípios –, e pela redistribuição de recursos em cada estado da federação.

No início da década de 1990 na Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos estabeleceu os compromissos a serem assumidos pelos governos nacionais no âmbito da educação. O posicionamento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) era o de que uma reforma sistêmica na educação seria capaz de enfrentar com equidade os desafios que se colocavam na nova ordem econômica mundial (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.16).

Em que pese a Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT) não se configurar no único marco propulsor das Reformas Educacionais na América Latina nos anos de 1990, não se pode negar sua importância. Casassus (2001) ao discorrer acerca dos principais objetivos que nortearam a Reforma Educacional na América Latina organiza-os em três: Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social; Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão; e Melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro.

Em face disso, é a partir destes objetivos elencados por Casassus que buscar-se-ão elementos para enriquecer a análise, tentando estabelecer uma relação possível entre as reformas educacionais ocorridas nos anos da década de 1990 no Brasil e na Argentina e a adesão destes países ao PISA. Destaca-se que a avaliação consubstanciada em mecanismo de gestão se configura num dos pilares orientadores das reformas, na medida em que se intentou

a partir das avaliações internas e externas mensurar a qualidade e equidade da educação, qualidade que teria sido fragilizada em decorrência do primeiro ciclo de reformas que visou precipuamente a ampliação da quantidade.

Posto que o PISA seja um instrumento avaliativo de âmbito internacional que, envolve além da participação dos países membros, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), alguns países na categoria de convidados, tais como o Brasil e a Argentina, entre outros, justifica-se a opção pela utilização deste como referencial para realização do estudo comparado das reformas educacionais no Brasil e na Argentina ora proposto.

Segundo o *PISA 2000* (OECD, 2002), este programa resulta de um esforço de colaboração entre os países membros, com vistas a mensurar a preparação dos jovens ao final da escolaridade obrigatória. Mais especificamente:

A avaliação é de tipo prospectivo, enfocada na capacidade dos jovens para utilizar seus conhecimentos e competências ao enfrentar os desafios apresentados na vida real, mais do que sobre o grau que tenha conseguido dominar em um plano de estudos específico. Esta orientação reflete uma mudança nas metas e objetivos dos próprios planos de estudos, que se ocupam cada vez mais pelo que os estudantes podem fazer com o que aprender na escola e não simplesmente com o fato de terem-no aprendido¹ (OCDE, 2002, p.12).

Tal como sugere o documento supracitado, trata-se de um instrumento prospectivo, que busca aferir competências e habilidades próprias da formação dos jovens, que supostamente se encontram ao final da educação obrigatória, pois, a julgar somente a questão etária, por volta dos quinze anos, os alunos já deveriam ter alcançado tal escolarização. Nesse particular, cabe destacar que, nem sempre, os jovens de 15-16 anos têm concluída a escolarização pretendida, correspondente no Brasil ao ensino fundamental completo.

A cada aplicação do PISA se elege uma das três áreas, Leitura, Ciências ou Matemática, como foco da avaliação, numa tripla dimensão, a saber: processos, conteúdos e contextos, tomando como referência os objetivos que concernem em:

(...) proporcionar uma nova base para o diálogo sobre políticas e sobre a colaboração acerca da definição e operação das metas educacionais, para que reflitam, de maneira inovadora nos julgamentos acerca das habilidades relevantes para a vida adulta.

¹ (Livre tradução do autor). No original: *La evaluación es de tipo prospectivo, enfocada hacia la capacidad de los jóvenes para emplear sus conocimientos y competencias al enfrentar los retos que presenta la vida real, más que sobre el grado al cual han logrado dominar un plan de estudios específico. Esta orientación refleja un cambio en las metas y objetivos de los planes de estudio mismos, que se ocupan cada vez más por lo que los estudiantes pueden hacer con lo que aprenden en la escuela y no simplemente con el hecho de si lo han aprendido.*

Também, fornece insumos para a determinação de normas e a avaliação, ideias sobre os elementos que contribuem para o desenvolvimento de competências e sobre como esses elementos operam em diferentes países, devendo levar a um melhor entendimento das causas e as consequências da escassez da habilidade observada² (OCDE, 2002, p.06).

Brasil e Argentina ainda estão muito distantes do padrão de resultados educacionais que corresponde aos países da OCDE, embora tenham apresentado melhoria nos últimos anos. Assim, é pertinente enfatizar que a leitura dos resultados pretende tomar como critério norteador uma análise de contexto. Pois, se considera que o PISA, sob a ótica de um grande *survey*, ainda que não retrate a totalidade e a diversidade do que é a educação no Brasil e na Argentina, trabalha com uma amostra representativa, que permite pelo menos sinalizar o que tem norteador a educação após os anos 1990 na região e seus efeitos nos processos avaliativos. Este instrumento, ao ser aplicado, contempla os mesmos indicadores para todos os países e nesta perspectiva, permite a comparação Brasil e Argentina.

Nesta direção, destacam-se os estudos comparativos internacionais como uma possibilidade de situar, ampliar e enriquecer o conhecimento sobre o panorama nacional, pois, ao incluir as análises em um contexto mais amplo pode-se interpretar melhor os próprios resultados, ao mesmo tempo em que se vislumbra a possibilidade de identificação de pontos fortes e frágeis em cada realidade e este exercício possui potencial para a busca de melhoria dos resultados, ao passo em que estes sejam divulgados e apropriados por todos os segmentos: Estado, escola e sociedade e que suscitem a revisão das orientações das políticas nacionais como reflexo de um fazer político e pedagógico que se materialize na aprendizagem significativa dos alunos.

A adesão de países estranhos à OCDE ao PISA pode, ainda, revelar adaptação ou não às suas prescrições, e mesmo sem se constituir no único referencial, podem influenciar o direcionamento das políticas. Pois, a participação no PISA, não se faz de maneira desinteressada, na medida em que, segundo a própria dinâmica do programa (OECD, 2002), os países participantes ao firmarem compromissos, se submetem ao ideário do programa, que se circunscreve aos interesses compartilhados e orientados no desenho das políticas:

Os países participantes são responsáveis pelo projeto no âmbito do esboço de políticas através do Conselho de Países Participantes. Por outro lado, os especialistas desses

² (Livre tradução do autor). No original: (...) *proporcionar una base nueva para el diálogo sobre políticas y sobre la colaboración respecto a la definición y operatividad de las metas educativas, para que reflejen, de maneras innovadoras los juicios acerca de las aptitudes relevantes para la vida adulta. También, proporciona insumos para la determinación de normas y la evaluación; ideas sobre los elementos que contribuyen al desarrollo de competencias y sobre cómo estos elementos operan en distintos países, debiendo llevar a un mejor entendimiento de las causas y las consecuencias de la escasez de aptitudes observada.*

países colaboram em grupos de trabalho responsáveis por vincular os objetivos das políticas do PISA com os melhores níveis de conhecimentos substantivos e técnicos disponíveis no âmbito da avaliação comparativa internacional dos resultados educacionais. Por meio de sua participação nesses grupos de especialistas, os países garantem que os exercícios de avaliação do PISA sejam válidos internacionalmente e, que **tomem em consideração os contextos culturais e de planos de estudos dos países membros da OCDE**, que forneçam bases realistas para a medição, e que se faça ênfase na autenticidade e na validade educacional³ (OCDE, 2002, p.12, grifos nossos).

Portanto, em que pese se assinalar no PISA que a ênfase reside na mensuração de conhecimentos, habilidades e competências desenvolvidas pelos jovens de 15-16 ao longo da vida e o uso que se faz dele, aqui se nota algo diverso, na medida em que se destaca que os planos de estudos dos países membros da OCDE são levados em consideração, tanto quanto seus contextos culturais. E isso não pode ser desconsiderado, sob a perspectiva da “contaminação das políticas” e seus efeitos na padronização dos currículos nacionais. Ou seja, não se trata, pois, de subjugar um conhecimento em detrimento de outros, quando se pretende que os jovens em qualquer parte do mundo tenham acesso aos saberes universais, o que se questiona é em que medida os conhecimentos avaliados pelo PISA vão se instituindo nos saberes a serem legitimados? E, além disso, destaca-se que a não observação destes “conhecimentos”, de uma avaliação para outra pode conferir a este ou aquele país um resultado desfavorável. O que leva a crer que se induz para a conformação tendenciosa de um currículo homogêneo.

Porém, não se pode perder de vista o fato de que o PISA oferece um tempo razoável para que sejam feitas as reconsiderações necessárias, pois, possui uma periodicidade de aplicação trienal, que permite aos formuladores de políticas tomarem os dados apresentados nas avaliações, não apenas como valores capazes de conferir a este ou aquele país uma posição mais elevada, mas como uma possibilidade de intervenção política. Ou seja:

Dado que o projeto se dá a cada três anos, oferece às pessoas responsáveis pela formulação de políticas uma lente para dar sequência aos resultados dos estudantes no tempo e avaliar os pontos fortes e fracos de seus próprios sistemas à luz dos desempenhos de outros países⁴ (OCDE-UNESCO, 2003, p.03).

³ (Livre tradução do autor). No original: *Los países partícipes se responsabilizan del proyecto en el nivel de diseño de políticas a través del Consejo de Países Participantes. Por otra parte, expertos de estos países colaboran en grupos de trabajo responsables de vincular los objetivos de las políticas de PISA con los mejores niveles de conocimientos sustantivos y técnicos disponibles en el ámbito de la evaluación comparativa internacional de los resultados educativos. Por medio de su participación en estos grupos de expertos, los países garantizan que los reactivos de evaluación de PISA sean válidos internacionalmente y, que tomen en cuenta los contextos culturales y de planes de estudios de los países miembros de la OCDE; que proporcionen bases realistas para la medición; y que se haga hincapié en la autenticidad y la validez educativa.*

⁴ (Livre tradução do autor). No original: *Dado que el proyecto se lleva a cabo cada tres años, ofrece a las personas responsables de la formulación de políticas un lente para dar seguimiento a los resultados de los*

Por outro lado, há que se destacar que a análise dos resultados pode indicar os aspectos mais relevantes para fomentar melhorias na qualidade educacional, em relação à totalidade de aspectos humanos e materiais, que contribuem para a formação dos jovens de maneira significativa ao ponto de se refletir em sua vivência futura, pois, tal como sugere um dos documentos do PISA 2000 (OECD-UNESCO, 2003), a depender das lentes com as quais se olham os resultados, estes podem revelar algo mais que meros valores.

Nesta perspectiva, o desafio que se coloca é visualizar os marcos alcançados pelo Brasil e Argentina no PISA 2000 e por meio do estudo comparativo, identificar em que medida a adesão destes países ao programa se reflete nas reformas educacionais empreendidas por ambos nos anos de 1990. Considerada a importância dos estudos comparados em educação, ressalta-se que:

O princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si pelo outro. A comparação é um processo de perceber diferenças e semelhanças e de assumir valores nessa relação de mútuo reconhecimento. Trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, se perceber na diferença (FRANCO, 1992, p.14).

Para além de uma perspectiva meritocrática ou classificatória, busca-se estabelecer semelhanças e diferenças entre duas ou mais realidades, no intuito de distinguir, com base num juízo de valor, a relevância dos estudos comparados em educação. Segundo Trojan (2009), justifica-se pela sua possibilidade de:

(...) constituir-se em instrumento fundamental para enriquecer os conhecimentos pedagógicos sobre temas educacionais, para avaliar os impactos das políticas educacionais, para identificar, analisar e avaliar soluções adotadas para problemas em comum e evitar a repetição de erros já vivenciados por outros para, assim, identificar certas regularidades entre os sistemas educacionais, bem como problemas como evasão e repetência, formação inicial e continuada dos profissionais, nível de obrigatoriedade e universalização, financiamento e recursos investidos. E, sobretudo, conhecer melhor o próprio sistema (TROJAN, 2009, p.03).

A partir desse enfoque, é fundamental que o método de comparação tenha como critério essencial interpretar os fatos investigados e confrontados. Ainda que se reconheçam os limites de um estudo comparado, principalmente pelo fato de países distintos não apresentarem uma realidade homogênea, dada as desigualdades internas, a comparação é possível e necessária no contexto de um mundo globalizado. Dito isso, deve-se entender que:

(...) o princípio de comparabilidade se fundamenta na diversidade de situações a comparar, mas também na crença de que existe algo em comum. Assim, esta parte em comum seria daqueles elementos dos sistemas educacionais que os tornam similares, à margem do contexto em que se desenvolvem. Seriam aquelas características do sistema educacional que têm sentido e se explicam, em grande parte, por ele mesmo – por seu funcionamento como sistema educacional – e não tanto por sua relação com o contexto que os rodeia⁵ (FERRER, 2002, p.94-95).

No intuito de realizar um estudo comparado das reformas educacionais no Brasil e Argentina a partir do PISA 2000; Conhecer e apreender os objetivos, conteúdos e metodologia, próprios do PISA; e Avaliar e comparar o processo de adesão do Brasil e da Argentina no respectivo processo, recorrer-se-á à análise documental com base nas publicações relativas ao PISA de 2000, em especial: *PISA 2000: Relatório Nacional* (2001) e *Informe Nacional: República Argentina* (2004); além de outros, tais como: *Muestra de reactivos empleados en la evaluación PISA 2000: Aptitudes para Lectura, Matemáticas y Ciencias* (2002); *Aptitudes Básicas para el Mundo de Mañana – Otros Resultados del Proyecto PISA 2000: Resumen Ejecutivo*, (2003); *Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*, (2001); *Student Engagement at School - A sense of belonging and participation: Results from PISA 2000* (2003); e *School factors related to quality and equity* (2005).

Em seguida proceder-se-á a uma pesquisa bibliográfica acerca das reformas educacionais ocorridas na América Latina nas últimas décadas do século XX, de maneira generalizada e, posteriormente, buscar-se-á vislumbrar de maneira mais detalhada este processo no interior dos países selecionados – Brasil e Argentina –, de tal forma que se instituem categorias de análise capazes de promover o estabelecimento de relações entre as reformas e o Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA), buscando responder ao seguinte questionamento:

Em que medida a adesão do Brasil e Argentina ao Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA) 2000 se relaciona com as reformas educacionais incididas nos finais do século XX?

A hipótese inicial consiste na suposição de que a adesão ao PISA 2000 faz parte das Reformas Educacionais empreendidas pelo Brasil e pela Argentina e influenciam as políticas educacionais implementadas a partir dos anos de 1990.

⁵ (Livre tradução do autor). No original: (...) *el principio de comparabilidad se fundamenta en la diversidad de situaciones a comparar, pero también en la creencia de que existe algo en común. Así, esta parte en común serían aquellos elementos de los sistemas educativos que los hacen similares al margen del contexto en el cual se desarrollan. Serían aquellas características del sistema educativo que tienen sentido y se explican, en gran parte, por él mismo – por su funcionamiento como sistema educativo – y no tanto por su relación con el contexto que los rodea.*

Após selecionadas as respectivas categorias de análise, proceder-se-á a uma análise documental das legislações educacionais nacionais concernentes ao período, a saber: a Lei n.º 24.195/93 da Argentina e a Lei n.º 9394/96 no Brasil, buscando evidenciar a apropriação destas pelas respectivas legislações.

E por fim realizar-se-á uma análise qualitativa dos dados disponíveis nos documentos a partir das categorias.

O trabalho está organizado da seguinte maneira: no primeiro Capítulo: A participação do Brasil e da Argentina no Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA) 2000, discorre-se acerca de questões específicas do PISA, tais como: o que é, como surgiu, com qual finalidade, sua relação com a OCDE, sua metodologia, entre outros, além de retratar a participação do Brasil e Argentina no Programa, a partir dos Relatórios e Informes Nacionais.

No segundo capítulo: As (ré)formas educacionais no Brasil e na Argentina: do crepúsculo do século XX à alvorada do século XXI, abordar-se-ão as reformas educacionais na América Latina, com ênfase nas Reformas do Estado e nas Reformas Educacionais de cada país. Neste capítulo ganha relevância o papel do Estado e sua postura diante da educação nacional, as novas formas de gestão, a diminuição do papel do Estado no provimento da Educação e as novas possibilidades de gestão da escola junto à sociedade civil e à iniciativa privada, bem como a distribuição de responsabilidades entre estados/províncias/municípios.

No terceiro capítulo: As Reformas Educacionais do Brasil e Argentina a partir do PISA 2000, abordar-se-ão as políticas educacionais brasileiras e argentina a partir do PISA 2000, à luz das categorias de análise: qualidade, equidade, descentralização, autonomia e avaliação, ao mesmo tempo em que se busca no interior das leis nacionais a apropriação destas categorias nos documentos.



Tarsila do Amaral
“Abaporu” (1928)

CAPÍTULO 1

A PARTICIPAÇÃO E O DESEMPENHO DO BRASIL E DA ARGENTINA NO PROGRAMA INTERNACIONAL PARA A AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA) 2000.

Nenhum survey satisfaz plenamente os ideais teóricos de investigação científica. Cada um representa um conjunto de compromissos entre o ideal e o possível. (...) Surveys perfeitos podem não ser possíveis, mas bons surveys podem e devem ser realizados (EARL, 1999, p. 31).

O Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA), lançado em finais dos anos de 1990, “é um dispositivo de avaliação comparada internacional das performances dos escolares que se vem afirmando, ao longo da presente década, como um dos principais meios de ação da OCDE⁶ no campo educativo” (CARVALHO, 2009, p.1010).

Brasil e Argentina participaram do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2000 em momentos diferentes. O Brasil, juntamente com outros três países convidados (Federação Russa, Letônia e Liechtenstein), agregados aos demais 28 países da OCDE (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia e Suíça), compuseram um conjunto de 32 países que se submeteram à primeira avaliação em 2000. Posteriormente, a Argentina e outros 10 países (Albânia, Bulgária, Chile, Hong Kong-China, Indonésia, Israel, Macedônia, Peru, Romênia e Tailândia) participaram da avaliação em 2001, no chamado PISA PLUS, ou PISA +.

Embora a realização da avaliação corresponda a períodos diferentes, a comparação entre estes dois países se mostra pertinente, já que a prova aplicada pelo PISA PLUS em 2001 se constituiu na mesma utilizada no PISA em 2000.

Para melhor compreensão do PISA, para além de uma descrição do que é e o que significa, faz-se de suma importância problematizar sua existência de maneira a suscitar respostas a alguns questionamentos tais como: Onde surgiu? Com qual proposição? Por quem foi idealizado? A quem se destina? Quem são seus colaboradores? Quais suas finalidades? E, principalmente, qual a sua relevância para a presente investigação? Pois, julga-se necessário alguns esclarecimentos neste sentido, para que a posterior apresentação dos resultados obtidos pelos alunos no PISA 2000, especialmente dos países que são objeto desta investigação, esteja

⁶ OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development*, ou, *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*.

ancorada nos fundamentos concernentes a este instrumento de avaliação. Para tanto, discorrer-se-á a seguir acerca do programa e suas finalidades, com ênfase para o conteúdo e a metodologia empregada na edição do ano 2000.

1.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO PROGRAMA INTERNACIONAL PARA A AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES – PISA

De acordo com a publicação *El programa PISA de la OCDE: qué es y para qué sirve*, a origem do nome PISA corresponde à sigla proveniente do inglês: Programme for International Student Assessment (PISA), que corresponde em língua portuguesa ao Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes. “Se trata de um projeto da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)⁷” (OCDE, 2008, p.03).

Andreas Schleicher, Chefe da Divisão de Indicadores e Análises do Diretório para a Educação da OCDE, ao discorrer acerca dos fundamentos e questões políticas subjacentes ao desenvolvimento do PISA, oferece informações que contribuirão para a construção de um arcabouço acerca do referido programa. Para ele, a importância conferida à OCDE decorre do fato de ela ser composta por 30 Países Membros⁸ (à época⁹) para o desenvolvimento de linhas de atuação na quase totalidade das áreas de política pública, com exceção da área de defesa e, que desde sua fundação vem atuando no terreno da educação como parte de seu programa (SCHLEICHER, 2006, p.22).

No site oficial da OCDE¹⁰, há um leque de informações acerca desta organização, que vai desde seu histórico, até as proposições e publicações do universo dos 34 Países Membros, como também dos demais países que se enquadram enquanto convidados, ou seja, pertencentes à categoria dos chamados Não Membros.

No que concerne à origem da OCDE e em consonância com as informações apresentadas, assinala-se que esta foi concebida pela Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) – criada em 1947 e apoiada pelo Canadá e Estados Unidos no intuito de coordenar o *Plano Marshall*, proposto pelo então Secretário de Estado dos Estados Unidos,

⁷ (Livre tradução do autor). No original: “Se trata de un proyecto de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)”.

⁸ Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia, (1961), e posteriormente: Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971), Nova Zelândia (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungria (1996), Polônia (1996), Coreia (1996), República Eslovaca (2000) e Turquia (2003).

⁹ Atualmente a OCDE está composta por 34 Países Membros.

¹⁰ <http://www.oecd.org>.

George Marshall, com a finalidade de apoiar economicamente as nações europeias aliadas, que foram fragilizadas pela Segunda Guerra Mundial¹¹ (1939-1945). Este plano consistiu, em linhas gerais, na concessão de empréstimos a juros baixos, com vistas a reconstruir a Europa Ocidental ao mesmo tempo em que se repelia a iminente ameaça do socialismo entre a população descontente (OCDE, 2011a).

A OCDE se apropriou da OECE em 1961, conformada para associar-se economicamente à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949 pelos Estados Unidos, Canadá e alguns países Europeus de cunho capitalista, e que consistia numa aliança militar para proteção internacional mediante o possível ataque dos países do leste europeu, sob a influência soviética. Neste contexto, a OCDE passou, a partir de então, a assumir como missão precípua:

(...) ajudar aos governos a alcançar um crescimento econômico sustentável de suas economias e sua força de trabalho, e aumentar os níveis de vida de seus habitantes, mantendo ao mesmo tempo a estabilidade financeira, contribuindo assim ao desenvolvimento da economia mundial. A Convenção, elaborada desde a sua fundação, convida à OCDE para assistir as economias em expansão de seus países membros e outros países em desenvolvimento econômico, e a contribuir para o crescimento do comércio mundial numa base multilateral e não discriminatória¹² (OCDE, 2011a, p.01).

Assinala-se também na referida publicação, que não se trata de uma organização exclusiva a seus Países Membros, na medida em que há a partilha de experiências e pontos de vista em temáticas de interesse mútuo entre os mais de 70 países, por exemplo: Brasil, China, Rússia e outros da África. Embora estes não façam parte desta organização, são convidados a formalizarem acordos e tratados com a OCDE, se consubstanciando, desta forma, num fórum único no qual os Países Membros, em conjunto, tentam superar desafios econômicos e sociais gerados pela globalização, posto que:

A organização proporciona um espaço onde os governos podem trocar suas experiências políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar boas práticas

¹¹ A Segunda Guerra Mundial, ocorrida no período de 1939 a 1945, envolveu a maior parte das nações, inclusive as maiores potências, tais como: Alemanha, Japão, Estados Unidos e, à época, a então chamada União Soviética. Fazem parte deste cenário importantes e letais ataques contra civis e, foi também neste período em que se fez uso de armas nucleares, situação em que bombas atômicas foram acionadas contra o Japão resultando na morte imediata de milhares de pessoas, além das sequelas físicas e psicológicas que ainda hoje se fazem presentes, de geração em geração pela ação radioativa das bombas.

¹² (Livre tradução do autor). No original: (...) *ayudar a los gobiernos a alcanzar un crecimiento económico sostenible de sus economías y su fuerza laboral, y aumentar los niveles de vida de sus habitantes, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad financiera contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial. La Convención redactada desde su creación, hace un llamamiento a la OCDE para asistir a las economías en expansión de sus países miembros y otros países en vías de desarrollo económico, y a contribuir al crecimiento del comercio mundial desde una base multilateral y no discriminatoria.*

e coordenar políticas nacionais e internacionais. É um fórum de debates no qual a pressão que exercem entre si os países membros pode atuar como um incentivo poderoso para melhorar as políticas e implementar ‘leis flexíveis’ – instrumentos não obrigatórios como os princípios de governabilidade corporativa da OCDE – e pode, em ocasiões, conduzir a acordos formais ou negociações¹³ (OCDE, 2011a, p.01).

Em decorrência da globalização, a OCDE (2011a) coloca no horizonte a possibilidade do estabelecimento de políticas comuns, por meio da análise das políticas públicas dos seus Países Membros e dos demais convidados, uma vez que, ao se reunir preocupações “(...) além das fronteiras de cada país busca-se compreender melhor os problemas e buscar soluções conjuntas¹⁴”, destacando-se que:

(...) Ao longo do tempo o enfoque da OCDE vem se ampliando, incluindo agora contatos com as economias de não membros da organização e, atualmente, mantém parceria com mais de 70 destes países. Esses contatos buscam expandir a integração econômica pondo à disposição de outros países a experiência da OCDE e permitindo à OCDE beneficiar-se dos conhecimentos e perspectivas dos países não membros¹⁵ (OCDE, 2011a, p.01).

Como a OCDE estabelece uma diferenciação entre os denominados Países Membros e os Não Membros, parece oportuno questionar: Qual o procedimento necessário para que um país deixe de pertencer à categoria de país Não Membro e se torne um País Membro da OCDE?

De acordo com a *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*, assinada em 1960, em seu artigo 16:

O Conselho pode decidir convidar qualquer Governo preparado para assumir as obrigações decorrentes da adesão à presente Convenção. Tais decisões devem ser tomadas por unanimidade, dado que, para qualquer caso particular, o Conselho pode decidir, por unanimidade, autorizar a abstenção, caso em que, não obstante o disposto no artigo 6º, a decisão deve ser aplicável a todos os deputados. A adesão produzirá efeitos após o depósito de um instrumento de adesão junto do Governo depositário¹⁶ (OCDE, 1960, p.01).

¹³ (Livre tradução do autor). No original: *La organización proporciona un espacio donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales. Es un foro donde la presión que ejercen entre sí los países miembros, puede actuar como un incentivo poderoso para mejorar las políticas e implementar ‘leyes flexibles’ – instrumentos no obligatorios como los principios de gobernabilidad corporativa de la OCDE – y puede en ocasiones conducir a acuerdos formales o negociaciones.*

¹⁴ (Livre tradução do autor). No original: “(...) más allá de las fronteras de cada país buscarse comprender mejor los problemas y buscar soluciones conjunta”.

¹⁵ (Livre tradução do autor). No original: *A lo largo del tiempo, el enfoque de la OCDE se ha ampliando incluyendo ahora contactos con las economías no miembros de la organización, y actualmente mantiene relaciones de cooperación con más de 70 de estos países. Estos contactos buscan expandir la integración económica poniendo a disposición de los otros países la experiencia de la OCDE y permitiendo a la OCDE beneficiarse de los conocimientos y perspectivas de los países no miembros.*

¹⁶ (Livre tradução do autor). No original: *The Council may decide to invite any Government prepared to assume the obligations of membership to accede to this Convention. Such decisions shall be unanimous, provided that*

Em face do que está exposto no referido artigo, o Conselho pode convidar outros países a fazerem parte da OCDE, porém, como se pode imaginar, não se trata de uma imediata incorporação à organização, mas, de um processo de adesão, que pode ou não, incidir na aceitação de determinado governo. “Os países membros da Organização, reunidos no seu corpo diretivo (o Conselho), decidem se um país deve ser convidado a aderir à OCDE e em que condições. Essa decisão é tomada no final do chamado ‘processo de adesão’¹⁷” (OCDE, 2011b, p.01).

Recentemente (2010), quatro novos países tornaram-se Membros da OCDE, a saber: Chile, Eslovênia, Estônia e Israel. Houve distinção no período decorrido por cada um, desde o pedido de adesão até a efetivação entre estes países. O marco inicial se deu em maio de 2007, por ocasião da Reunião do Conselho em âmbito ministerial. Nela, entre outras ações, a Organização iniciou a negociação para adesão dos referidos países e da Federação Russa e, ainda, decidiram reforçar a cooperação com Brasil, Índia, Indonésia e África do Sul por meio do programa de “engajamento ampliado” vislumbrando a possibilidade de adesão futura.

De acordo com o *OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement* (2007), o Conselho, mais especificamente, no que tange ao alargamento e reforço do engajamento com os países supracitados enfatizou:

1. Convida o Secretário-Geral da OCDE a fortalecer a cooperação com Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul, por meio de programas de ‘engajamento ampliado’, com vistas a uma possível adesão. O Conselho irá determinar se abrirá discussões sobre a adesão à luz de disposição, preparação e habilidade desses países em adotar práticas, políticas e padrões da OCDE;
2. Decide abrir discussões com Chile, Estônia, Israel, Federação Russa e Eslovênia, e convida o Secretário-Geral a estabelecer os termos, as condições e o processo para adesão de cada um desses países à OCDE, para subsequente avaliação e aprovação pelo Conselho. Separadamente, o Conselho poderá levantar questões de natureza política que o Secretário Geral transmitirá aos países em questão no contexto das discussões sobre adesão (...) ¹⁸ (OCDE, 2007, p.01).

for any particular case the Council may unanimously decide to permit abstention, in which case, notwithstanding the provisions of Article 6, the decision shall be applicable to all the Members. Accession shall take effect upon the deposit of an instrument of accession with the depositary Government.

¹⁷ (Livre tradução do autor). No original: *The Member Countries of the Organisation, meeting in its governing body (the Council) decide whether a country should be invited to join the OECD and on what conditions. This decision is taken at the end of what's called ‘the accession process’.*

¹⁸ (Livre tradução do autor). No original: *1) Invites the Secretary-General to strengthen OECD co-operation with Brazil, China, India, Indonesia and South Africa through enhanced engagement programs with a view to possible membership. The Council will determine whether to open discussions on membership in light of the willingness, preparedness and ability of these countries to adopt OECD practices, policies and standards; 2) Decides to open discussions with Chile, Estonia, Israel, the Russian Federation and Slovenia and invites the Secretary-General to set out the terms, conditions and process for the accession of each of these countries to the OECD for subsequent consideration and adoption by Council. Separately, Council may raise issues of a political nature which the Secretary-General will convey to the countries concerned in the context of the discussions on accession (...).*

Dentre os candidatos a Países Membros, Chile, Estônia, Eslovênia e Israel obtiveram a aprovação¹⁹, enquanto que a Federação Russa ainda está em processo. Ressalta-se que antes da aprovação pelo Conselho de cada um dos países à Organização, foram estabelecidos roteiros²⁰ nos quais estão contemplados os termos, bem como, as condições a serem atendidas pelos países no processo de adesão (OCDE, 2011b).

Atualmente são 34 os Países Membros da OCDE, a saber: Austrália, Áustria, Alemanha, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Noruega, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça, Turquia (OCDE, 2011e).

No caso do Brasil, em que pese sua condição de Não Membro da OCDE, sua relação com a organização tem se mostrado forte. Em 1998, em atendimento ao pedido de autoridades brasileiras para fortalecer sua cooperação, foi estabelecido um programa nacional específico para o país: “Desde então, o Brasil tornou-se um parceiro forte e ativo da OCDE²¹” (OCDE, 2011c). Esta parceria se fortaleceu em 2007, com a “ampliação do engajamento” aprovado por meio da resolução que beneficiou China, Indonésia, Índia, África do Sul e, tal como já fora mencionado e embora não corresponda e se diferencie do processo de adesão, possui potencial para tanto.

No que diz respeito à Argentina, embora esta se relacione com a OCDE tal como o Brasil na qualidade de Não Membro, parece que esta relação ocorre em escala um pouco menos evidente do que o Brasil. Uma hipótese, que precisa ser mais bem aprofundada em futuras investigações, seria a de que o Brasil estaria mais em evidência pelo seu desejo declarado de “ampliar o engajamento” com a organização, colocando no horizonte a possibilidade de ser aceito enquanto País Membro da OCDE.

NOBORU (2004), ao discorrer acerca da OCDE na arquitetura global em *A Strategy For Enlargement and Outreach*, assinala que, com a Guerra Fria²², houve uma nítida divisão

¹⁹ Chile (07/03/2010); Eslovênia (21/07/2010); Israel (07/09/2010); Estônia (07/12/2010);

²⁰ Disponíveis em:

http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_21571361_38481278_41461701_1_1_1_1,00.html#B2.

²¹ (Livre tradução do autor). No original: “*Since then, Brazil has become a strong and active partner of the OECD*”.

²² A Guerra Fria (1945- 1991) recebeu esta denominação pelo fato de não ter ocorrido um confronto bélico direto entre as duas grandes potências: Estados Unidos e, à época, a União Soviética. Foi, portanto, uma guerra “fria”, com cunho mais ideológico, político, tecnológico, econômico, social e militar, ocorrida num período de disputas estratégicas e indiretos conflitos entre o capitalismo norte-americano (EUA) e socialismo soviético (URSS). Iniciou-se no final da Segunda Guerra mundial, em 1945, e perdurou até a extinção da União Soviética em 1991. Neste período, os soviéticos controlavam o Leste europeu, enquanto os americanos o restante Europa.

entre campos opostos e a OCDE se constituiu, segundo ele, num reduto da política para as sociedades democráticas. Em seus termos:

Como uma aliança transatlântica econômica, pelo menos no início, a OCDE desenvolveu os fundamentos das economias dos países membros, de modo a assegurar as condições políticas e sociais em que a democracia pode existir. Também reforçou a solidariedade interna entre os membros. As relações multilaterais dos membros da OCDE com membros de outros campos (o bloco comunista e o Terceiro Mundo, em outras palavras, os não membros) foram realizadas principalmente através de fóruns universais como as Nações Unidas, muitas vezes com o apoio do Secretariado da OCDE na área econômica (...)²³ (NOBORU, 2004, p.10).

Com o fim da Guerra Fria, novos desafios são postos à OCDE, na medida em que surgem outros grandes atores situado fora dela. A rápida expansão da globalização e da interdependência das economias nacionais reforça a importância de mecanismos de gestão para a economia global (NOBORU, 2004, p.10). Neste sentido, a participação de países Não Membros faz com que a OCDE contribua para a formação da ordem econômica internacional, tarefa que segundo este autor, se mostra menos eficaz na atualidade, na medida em que a OCDE não mais possui a adesão necessária para influenciar a ordem econômica internacional, tal como detinha no passado.

Assim, por um lado, a adesão de novos atores pode reforçar a credibilidade e a legitimidade universal da OCDE nas decisões e recomendações, utilizando o instrumental da organização na definição de agendas internacionais, pois, os novos membros não apenas se responsabilizam pelos instrumentos, mas se mobilizam para a obtenção de apoio. Por outro, esta adesão pode corroborar para a diluição do “pensamento comum”, que guarda uma ampla partilha de valores (NOBORU, 2004, p.13).

Isso pode explicar o porquê do processo de adesão de um determinado país à OCDE não se efetivar de maneira imediata. Em síntese, trata-se de uma decisão política do Conselho, ancorada numa análise técnica dos termos e condições pelos Comitês e Secretaria.

Orientações estratégicas são necessárias para que o Conselho tenha uma base objetiva e transparente sobre a qual possa verificar a vontade política dos países candidatos e criar decisão política para convidar um país para engajar nas discussões para a adesão: que tipo de países deveriam associar-se à OCDE; que qualidades deveria a Organização esperar de cada um dos novos membros; e quais os benefícios que a Organização deveria esperar conservar ou adquirir através da ampliação, a fim de

²³ (Livre tradução do autor). No original: *As a transatlantic economic alliance, at least at the outset, the OECD strengthened the foundations of Member economies so as to ensure the political and social conditions in which democracy can exist. It also enhanced internal solidarity among the membership. The multilateral relations of OECD Members with members of the other camps (the Communist bloc and the Third World, in other words, non-members) were conducted mainly through universal for a such as the United Nations, often with the support of the OECD Secretariat in the economic area (...).*

reforçar a sua competência e influência global e, assim, aumentar a sua vantagem comparativa. Esta é a questão dos critérios e parâmetro correspondente²⁴ (NOBORU, 2004, p.15).

Em linhas gerais, o processo de adesão de um país e o papel do Conselho efetivam-se da seguinte maneira: primeiramente o país é convidado pelo Conselho a participar de discussões, com vistas à adesão à Organização. Concomitantemente, o Conselho define o procedimento a ser seguido e designa uma Comissão, para analisar as políticas e regulamentos do país, a fim de garantir que este esteja capaz e disposto a assumir as responsabilidades da adesão. Após a avaliação dos Comitês e Secretarias, esses apresentam as recomendações ao Conselho, e este por sua vez, autoriza o secretário-geral a se engajar com o requerente para exame dos termos e condições para um possível convite de adesão à OCDE, e por último, o Conselho decide se convida ou não determinado país para aderir à Convenção da Organização (NOBORU, 2004, p.15).

Em suma, duas são as condições precípua para que um país seja eleito, “Like-mindedness” e “significant player”, ou seja, o país precisa ter um pensamento comum à OCDE e também ser um ator significativo. Importante destacar que não se trata de uma adesão gratuita, tal como se expressa na sequência, pois, os novos membros, em conformidade com *OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement* (OCDE, 2007), mais especificamente no que concerne ao financiamento, destaca que no período de transição e ingresso na OCDE, os novos membros terão que assumir os seus custos, inclusive no que diz respeito ao processo de transição, variando entre 2,4 a 5,7 milhões de euros a serem pagos anualmente (OCDE, 2007, p.01).

Neste sentido, os membros se comprometem a proceder uma reforma que garanta à OCDE uma base financeira sólida e sustentável. Embora reconheça a diversidade da sociedade, propõem a implementação progressiva num prazo de até dez anos, com medida adequadas de redução, abordando a partilha dos encargos.

O objetivo da reforma seria que cada membro cobrisse a maioria, senão todos, os custos de sua participação na Parte I do orçamento da Organização. O montante desses custos ainda não foi determinado, embora se reconheça que os custos específicos dos países poderia ser diferente. O total das contribuições dos membros,

²⁴ (Livre tradução do autor). No original: *Strategic guidelines are needed in order for the Council to have an objective and transparent basis upon which to ascertain the political will of the candidate country and to make the political decision to invite a country to engage in discussions for accession: what kind of countries should make up the membership of the OECD; what qualities should the Organisation expect from each of the new members; and what benefits should the Organisation expect to retain or acquire through enlargement in order to strengthen its competence and global influence and thus enhance its comparative advantage. This is the question of criteria and corresponding yardstick.*

então, refletiria tanto nos custos recorrentes de sua parceria quanto na capacidade de pagamento²⁵ (OCDE, 2007, p.01).

Com meio século de existência, a OCDE é financiada por seus Países Membros a partir de uma fórmula, que toma por base o Produto Interno Bruto (PIB) de cada um deles, dentre esses “(...) o maior contribuinte é o Estados Unidos, que fornecem cerca de 25% do orçamento, seguidos pelo Japão²⁶”. Há de se mencionar que seus países podem contribuir separadamente para programas particulares, não financiados, desde que sob a aprovação do Conselho, pois “O orçamento da OCDE – cerca de 330 milhões de euros por ano –, assim como seu programa de trabalho, são determinadas pelo Conselho²⁷” (OCDE, 2011a, 2011d).

Embora, diferentemente do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), a OCDE não conceda empréstimos, esta organização possui igualmente grande importância e influência, pois, “(...) seu trabalho ajuda os governos a criar políticas que possam levar a acordos entre os países membros ou serem aplicadas em nível local e internacional²⁸” (OCDE, 2011a, p.01). E para, além disso, as reflexões e discussões promovidas podem culminar em negociações, concorrendo, desta forma, para cooperação mediante a formalização de acordos, tais como: “(...) a luta contra a corrupção, crédito à exportação, o movimento de capitais; ou podem resultar em padrões e modelos para a tributação internacional ou em recomendações e orientações que abrangem governança corporativa e práticas ambientais²⁹” (OCDE, 2011a, p.01).

Uma das inúmeras tarefas realizadas pela OCDE consiste na compilação e publicação de estatísticas sobre os sistemas educacionais nacionais. Essas publicações se consubstanciam num importante veículo para a transmissão e divulgação dos conhecimentos, que são disponibilizados, tanto em material impresso, quanto na forma eletrônica, pois, “(...) a organização publica cerca de 250 novos títulos por ano, em inglês e em francês, e algumas dessas publicações, inclusive, traduzidas para outras línguas³⁰” (OCDE, 2011a, p.01).

²⁵ (Livre tradução do autor). No original: *The objective of the reform would be that each Member will cover most, if not all, of the costs of its participation in the Part I budget of the Organisation. The amount of these costs remains to be determined, while recognizing that country specific costs could be different. Members' total contributions would then reflect both recurrent costs of their membership and capacity to pay.*

²⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *el mayor contribuyente es Estados Unidos quienes proveen aproximadamente el 25% del presupuesto, seguidos por Japón*”.

²⁷ (Livre tradução do autor). No original: “*El presupuesto de la OCDE – alrededor de 330 millones de euros anuales – así como su programa de trabajo están determinados por el Consejo*”.

²⁸ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *su labor ayuda a los gobiernos a construir políticas que pueden conducir a acuerdos entre los países miembros o ser aplicadas a nivel local e internacional*”.

²⁹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *la lucha contra la corrupción, la exportación de créditos, el movimiento de capitales; o pueden resultar en estándares y modelos para la fiscalidad internacional o recomendaciones y lineamientos cubriendo la gobernación corporativa o prácticas medioambientales*”.

³⁰ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *la organización publica alrededor de 250 nuevos títulos al año, en inglés y en francés, y algunas de esas publicaciones incluso se traducen a otros idiomas*”.

Segundo Schleicher (2006), por volta dos anos de 1980, a organização avaliou que os dados coletados se mostravam incompletos e os parâmetros empregados para fontes e análises de dados não pareciam suficientemente qualificados. Somou-se a isto a percepção de que havia um atraso na educação, no que diz respeito à construção de uma relevante e quantitativa base de dados, comparada a outras áreas. Em resposta, criou-se o então chamado Programa de Indicadores de Sistemas Educativos (INES), no início de 1988, por meio do Centro da OCDE para a Investigação e Inovação Educativa (CERI):

(...) os INES se desenvolveram com base em estimativas documentadas que determinam quais estatísticas têm importância política e como as mesmas podem ser resumidas e apresentadas na forma de indicadores que seriam úteis no debate sobre qual política seguir³¹ (SCHLEICHER, 2006, p.22).

Entretanto, o programa teria iniciado sem diretrizes que norteassem os dados a serem coletados, uma vez que, as orientações eram muito amplas, o que levou a OCDE a articular representantes dos Países Membros, para a elaboração de um sistema de indicadores educativos nacionais, com vistas a atender às necessidades daqueles que mostravam especial interesse em compreender o que estava se processando na educação. Importante destacar que, desde o início do INES, a relevância política dos indicadores, bem como, da nova informação estatística, se colocava como atenção precípua. Conforme o comentário de Schleicher,

O trabalho foi realizado através de várias 'redes', cada uma foi dirigida por um estado membro, e nelas se geravam inovações significativas. Primeiro, trabalhou-se no desenvolvimento de indicadores nacionais básicos de recursos humanos e financeiros destinados à educação, do acesso à educação, e das diretrizes de promoção, e, gradualmente, foi também realizada a medição do desempenho e os resultados da educação³² (SCHLEICHER, 2006, p.23).

Do INES derivaram volumes anuais, denominados de Panorama Educativo (Education at a Glance). Contudo, havia uma lacuna a ser preenchida, pois, de início "(...) esses volumes incluíam informações sobre alunos, professores, escolas, recursos financeiros, matrículas,

³¹ (Livre tradução do autor). No original: (...) *los INES se desarrollaran basándose en estimaciones documentadas que determinasen cuáles de las estadísticas tenían importancia política y cómo éstas podían ser resumidas y presentadas en forma de indicadores que fueran útiles en el debate sobre qué política seguir.*

³² (Livre tradução do autor). No original: *La labor se llevó a cabo a través de varias 'redes', cada una estaba dirigida por un estado miembro, y en ellas se generaban innovaciones considerables. Primero se trabajó en el desarrollo de indicadores nacionales básicos de los recursos humanos y financieros destinados a educación, del acceso a la educación y de las pautas de promoción y, gradualmente, se emprendió asimismo la medición del rendimiento y de los resultados de la educación.*

emprego e outros indicadores semelhantes, mas não sobre a aprendizagem alcançada pelos alunos³³” (RIZO, 2006, p.154).

O motivo dessa lacuna residia no fato de que, com exceção dos dados da Associação Internacional de Avaliação do Rendimento Educativo (IEA), não existiam outras fontes que fornecessem informações de nível internacional acerca dos resultados de aprendizagem, numa perspectiva comparada.

Acerca da trajetória da IEA discorre Tolentino Neto (2008):

A IEA iniciou seus estudos de desempenho escolar em 1964 com o *First International Mathematics Study* (FIMS) em 12 países e com dois grupos de estudantes (13 anos e pré-universitário). Entre 1980 e 81, a IEA conduziu o *Second International Mathematics Study* (SIMS) em 20 países, e entre 1983 e 84 o *Second International Science Study* (SISS), com 24 países participantes. Em 1995, o IEA obteve dados do *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) em 45 países com mais de 500 estudantes (TOLENTINO NETO, 2008, p.17).

Destaca-se, assim que a IEA apresentava limites à OCDE, por duas razões: a primeira, pelo fato de contar apenas com a participação de alguns dos Países Membros em suas avaliações; e, a segunda, porque o intervalo de aplicação era muito grande, tal como menciona Rizo (2006). Dentre as avaliações mais conhecidas organizadas pela IEA, destacam-se: “*Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) y las de Lectura (PIRLS)” (RIZO, 2006, p.155).

Assim, em 1997 a OCDE optou por desenvolver provas com intervalos de três anos, como resposta às exigências dos Países Membros, no sentido de, com regularidade, dispor de dados sobre os conhecimentos e as competências dos alunos, concomitantemente ao desempenho dos seus sistemas educativos (COSTA; AFONSO, 2009, p. 1042).

Norberto Bottani (2006), em *La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador*, ao discorrer acerca do panorama da história das avaliações em grande escala, destaca, a princípio, a importância da IEA. Segundo ele, esta se institui como o primeiro organismo dedicado à avaliação do rendimento educativo após 1958, quando apareceu o primeiro esboço de projeto de avaliação comparada a partir do rendimento dos alunos, em distintos sistemas de ensino, assinalando que:

O objetivo principal deste tipo de pesquisa é ser capaz de identificar os fatores que podem explicar o desempenho dos sistemas de ensino, para poder responder à questão

³³ (Livre tradução do autor). No original: “(...) esos volúmenes incluían información sobre alumnos, maestros, escuelas, recursos financieros, tasas de escolaridad, empleo y otros indicadores similares, pero no sobre el aprendizaje alcanzado por los alumnos”.

crucial, que é saber se existe um sistema de ensino melhor que outro e como se pode defini-lo, para que se possa aprender com os melhores³⁴ (BOTTANI, 2006, p. 75).

De acordo com as afirmações do referido autor, a experiência no campo de investigação, que havia sido gestada pela IEA, foi se aprimorando, de tal forma, que contribuiu para que se pudesse medir de maneira empírica os resultados da educação, ao mesmo tempo, em que se geravam conclusões. Nas palavras do autor: “(...) A maior conquista da IEA foi a criação de instrumentos que tornaram possível a comparação de dados sobre o desempenho dos alunos em diferentes sistemas de ensino³⁵” (BOTTANI, 2006, p.76). É neste contexto, em que vai se constituindo uma especializada comunidade científica, em âmbito internacional, sobre esse tema.

Em contrapartida, o monopólio da IEA é debilitado pela intervenção de outras associações de avaliação e, principalmente, pela influência exercida pelos Estados Unidos. Este dois fatores irão concorrer para diminuição da autonomia científica e, especialmente, da credibilidade da IEA. É neste cenário, que a OCDE começa a ganhar espaço e, a partir de 1993, irá dar novos contornos às políticas internacionais de avaliação.

A fim de melhor compreender as características da organização do PISA, recorre-se ao quadro ilustrativo dos principais participantes no Projeto PISA (Quadro 1), de autoria de Ross Turner, investigador do *Australian Council for Educational Research (ACER)*.

³⁴ (Livre tradução do autor). No original: *El objetivo principal de este tipo de investigación es el llegar a identificar los factores que pueden explicar los rendimientos de los sistemas educativos para poder contestar a la pregunta crucial de si existe un sistema de enseñanza mejor que otro y cómo podemos definirlo para poder aprender de los mejores.*

³⁵ (Livre tradução do autor). No original: *“El mayor logro de la IEA ha sido poner en marcha instrumentos que hicieran factible la comparación de datos sobre el rendimiento de los alumnos en sistemas de enseñanza diferentes”.*

não ficarão a cargo de uma única pessoa, pois, Maria Helena Guimarães de Castro foi a representante no (PGB) e no (NPM) Tereza Cristina Cotta, Maria Lucia Guardia e Maria Inês Pestanha (OCDE, 2003, p.81).

A depender de cada Centro Nacional, há uma equipe de elaboração e execução do projeto em seu país, mas, isto não se constitui via de regra. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), uma autarquia, vinculada ao Ministério da Educação. Na Argentina, se incumbe desta tarefa a Direção Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade Educativa (DINIECE), órgão dependente da Subsecretaria de Planejamento Educativo, se constituindo numa unidade do Ministério da Educação.

Em âmbito internacional, o projeto com apoio da OCDE designa um empreiteiro, para a consecução deste trabalho por meio de concurso público, para cada ciclo de avaliação.

Um consórcio internacional liderado pelo Conselho Australiano de Pesquisas Educacionais (ACER) foi o empreiteiro escolhido para cada um dos três primeiros ciclos do PISA. O empreiteiro é o responsável por desenvolver todos os aspectos da avaliação sob a estrita supervisão do Secretariado³⁷ (TURNER, 2006, p.47-48).

Isso significa que, para realizar todas as tarefas que lhe são impostas, enquanto empreiteiro faz-se necessário selecionar uma equipe qualificada, com conhecimentos especializados nas diversas áreas. Parte destes especialistas advém de organismos associados ao Consórcio³⁸, posto que, “(...) o Consórcio trabalha com vários grupos e indivíduos-chave: uma série de grupos de especialistas de renome em áreas como avaliação, tradução, especialistas técnicos em amostragem, análise estatística e elaboração de questionários³⁹” (TURNER, 2006, p.48), o que não impede, em casos de necessidade, recorrer aos serviços de outros profissionais.

Segundo Turner (2006), o trabalho desenvolvido pelo consórcio está intimamente ligado à equipe da esfera nacional. Esta conexão entre coordenadores nacionais e o Consórcio é crucial para o êxito do projeto, sobretudo, porque, de um lado, os Centros Nacionais nutrem

³⁷ (Livre tradução do autor). No original: *Un consorcio internacional, dirigido por el Consejo Australiano de Investigación Educativa (ACER) ha sido el contratista elegido para cada uno de los tres primeros ciclos del estudio PISA. El contratista es el responsable de desarrollar todos los aspectos de la evaluación bajo la estricta supervisión del Secretariado.*

³⁸ O Consórcio é liderado pelo Australian Council for Educational Research (ACER), da Austrália, que inclui The Netherlands National Institute for Educational Measurement (CITO), da Holanda, a Westat e o Educational Testing Service (ETS), dos Estados Unidos e o Japanese Institute for Educational Research (NIER), do Japão (INEP, 2001, p.19).

³⁹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) el Consorcio trabaja con varios grupos e individuos claves: una serie de grupos de expertos integrados por reconocidos expertos en áreas como la evaluación, la traducción, especialistas técnicos en muestreo, análisis estadístico y elaboración de cuestionarios”.

o Consórcio, com informações acerca das condições e limites de cada país e, de outro, o Consórcio devolve estas informações, em forma de dados sobre diferentes elementos do projeto em curso, acompanhados de recomendações sobre a melhor forma de executá-lo em cada país. E o empreiteiro, enquanto mediador deste projeto, “proporciona aos centros nacionais informações sobre os requisitos do projeto, materiais preliminares para serem analisados em escala nacional, e prontamente, formação e materiais para facilitar que se coloque o projeto em ação⁴⁰” (TURNER, 2006, p.49).

Uma forma de mecanismo de consulta se constitui no Fórum aberto à participação dos países, no qual o membro do Conselho de Governo do PISA, de cada país, designa seus delegados. Este fórum é de suma importância, pois: “Este fórum permite dispor de uma base maior de informação especializada da qual é possível obter através dos grupos de especialistas do consórcio internacional⁴¹” (TURNER, 2006, p.49).

O PISA foi projetado e executado pela OCDE a partir de 1997 como um estudo que, numa perspectiva internacional, comparada e periódica, baseada no rendimento dos alunos, vislumbra “(...) gerar indicadores sobre diferentes aspectos do funcionamento dos sistemas educativos que permitissem aos países adotarem medidas para melhorar a qualidade da educação, centrada nos resultados da aprendizagem⁴²” (URETA, 2006, p.13). Contudo, num primeiro momento, não houve consenso por parte dos Países Membros em participar do PISA, tal como destaca Schleicher:

Quando o Conselho da OCDE instituiu formalmente o PISA como um programa em 1997, menos da metade dos então 29 países membros haviam decidido fazer parte dele. Quando se reuniram os primeiros dados no PISA 2000, participaram 28 membros, naquele momento, junto com outros quatro e ainda outros 11, em 2001, utilizaram os mesmos testes. No PISA 2003, participaram todos os países membros (30) com mais outros 11. Para PISA 2006, houve a confirmação de quase 60 participantes⁴³ (SCHLEICHER, 2006, p.23).

Tal como destacado por Schleicher (2006), a primeira aplicação do PISA ocorreu em 2000, e a partir de então vem se repetindo num intervalo de três anos, ou seja, 2003, 2006 e

⁴⁰ *generar indicadores sobre distintos aspectos del funcionamiento de los sistemas educativos que permitiesen a los países adoptar medidas para mejorar la calidad de la educación, centradas en los resultados del aprendizaje*
⁴¹ (Livre tradução do autor). No original: “Este foro permite disponer de una base más amplia de información especializada de la que es posible obtener a través de los grupos de expertos del contratista internacional”.

⁴² (Livre tradução do autor). No original: “(...) proporciona a los centros nacionales información sobre los requisitos del proyecto, materiales preliminares para ser analizados a escala nacional, y respuesta, formación y materiales para facilitar la puesta en marcha del proyecto”.

⁴³ (Livre tradução do autor). No original: *Cuando el Consejo de la OCDE instituyó formalmente a PISA como programa en 1997, menos de la mitad de los entonces 29 países miembros se había decidido a tomar parte en él. Cuando se reunieron los primeros datos en PISA 2000, participaron 28 miembros, junto con otros cuatro en aquel momento y otros 11 que utilizaron los mismos testes en 2001. En PISA 2003 participaron todos los países miembros de entonces (30) y otros 11 más. Para PISA 2006 se han confirmado casi 60 participante.*

2009 respectivamente. O Brasil e a Argentina se integram ao PISA na categoria Não Membros, posto que não fazem parte da OCDE. O gráfico elaborado por Andreas Schleicher (Gráfico 1) ilustra com precisão a participação de todos os países envolvidos no PISA, entre 2000 e 2006.

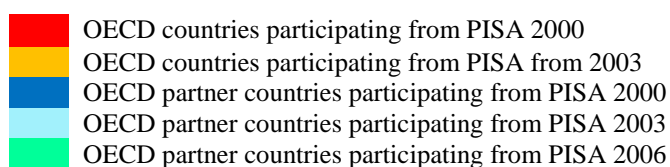
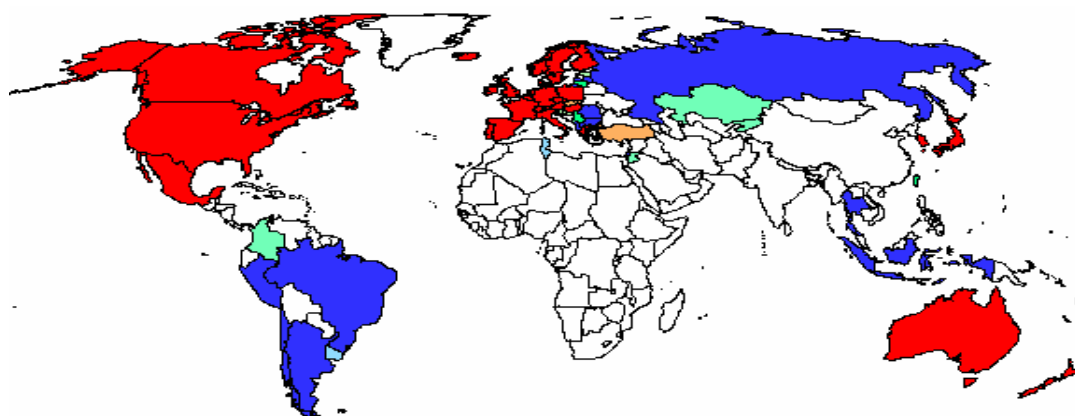


GRÁFICO 1 - PAÍSES PARTICIPANTES NO PISA 2000-2006

Fonte: SCHLEICHER (2005).

Embora o gráfico não permita identificar claramente, destaca-se que o Brasil foi o único país latino-americano e Não Membro da OCDE que se submeteu a todos os processos avaliativos propostos pelo PISA. A Argentina, por sua vez, com exceção de 2003, participou das demais avaliações. Segundo matéria impressa no: *Diario La Nación* de 28 de julho de 2005, intitulada *La educación es hoy liderada por Finlandia y los países asiáticos*, assinada por Mariano de Vedia,

(...) por decisão própria, durante a gestão ministerial de Graciela Giannettasio, nosso país resolveu não participar das provas por 'limitações orçamentárias e dificuldades operativas'. A rigor, a deserção voluntária foi consequência dos baixos resultados que se havia alcançado em 2001. Em diálogo com A NAÇÃO, a diretora nacional de Avaliação, Margarita Poggi, antecipou que o atual ministro, Daniel Filmus, já deu instruções para voltar atrás nesta abstenção. Assim, a Argentina participará das avaliações previstas para fins de 2006, ainda que tenha perdido a possibilidade de comparar o desempenho de seus alunos⁴⁴ (VEDIA, 2005).

⁴⁴ (Livre tradução do autor). No original: (...) *por propia decisión, durante la gestión ministerial de Graciela Giannettasio, nuestro país resolvió no participar de las pruebas por "limitaciones presupuestarias y dificultades operativas". En rigor, la deserción voluntaria fue consecuencia de los pobres resultados que habían arrojado las pruebas de 2001. En diálogo con LA NACION, la directora nacional de Evaluación, Margarita Poggi, anticipó que el actual ministro, Daniel Filmus, ya dio instrucciones para dar marcha atrás con esa abstención.*

Há que se destacar que o baixo desempenho da Argentina no PISA 2000 pode ser considerado menos significativo para a justificativa da não participação no PISA 2003 se for considerada a crise acometida pelo país no início do século XXI. Embora não se disponha no presente trabalho do valor pago por cada país para participar do programa presume-se que não se trata de uma participação gratuita e que requer para tanto determinado custeio.

Acerca da participação descontínua de alguns países no PISA Rodrigo (2010), assinala a existência de pelo menos duas razões para que isso ocorra:

Por um lado, como consequência da preocupação das autoridades governamentais ante a possibilidade de seguir obtendo pontuações inferiores comparadas aos demais países da OCDE, no qual se traduzirá em alto custo político para os sucessivos governos. Por outro lado, pela falta de recursos técnicos e financeiros para lançar iniciativas desta índole. São frequentes as queixas a respeito dos elevados custos das avaliações internacionais e da alta dedicação de tempo exigida aos especialistas. Embora algumas pesquisas assinalam que avaliar é uma das inovações de menor custo para as administrações públicas⁴⁵ (RODRIGO, 2010, p.40)

Além disso, Rodrigo (2010) enfatiza que, embora alguns países latino-americanos tenham se integrado às avaliações, sua presença se mostrou limitada e pouco sistemática, pelo menos nas primeiras avaliações, em decorrência da escassa intervenção no planejamento e análise de resultados, ficando circunscrita aos aspectos mais básicos do estudo, tais como: a tradução dos exercícios e aplicação das provas – piloto e definitiva –, qualificação das respostas abertas, entre outros. E prossegue situando que,

A partir do ano de 2003, tal situação começa a modificar-se, sobretudo no México onde foi criado o Instituto Nacional para Avaliação da Educação. Entre outras questões, este instituto buscou funcionar como um espaço de coordenação da participação dos países ibero-americanos até a criação, em 2005, do Grupo Iberoamericano do PISA (GIP), composto inicialmente pela Espanha, Portugal, México, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, e ao qual se uniram em 2008, Panamá, Peru e a República Dominicana⁴⁶ (RODRIGO, 2010, p.34).

Así, la Argentina participará de las evaluaciones previstas para fines de 2006, aunque perdió la posibilidad de contrastar el desempeño de sus alumnos.

⁴⁵ (Livre tradução do autor). No original: *Por un lado, como consecuencia de la preocupación de las autoridades gubernamentales ante la posibilidad de seguir obteniendo puntuaciones inferiores respecto al resto de países de la OCDE, lo cual se traduciría en un alto costo político para los gobiernos de turno. Por otro lado, por la falta de recursos técnicos y financieros para poner en marcha iniciativas de esta índole. Son frecuentes al respecto, las quejas acerca de los elevados costos de las evaluaciones internacionales y de la alta dedicación de tiempo exigida a especialistas. Pese a que ciertas investigaciones señalan que evaluar es una de las innovaciones menos costosas para las administraciones públicas.*

⁴⁶ (Livre tradução do autor). No original: *A partir del año 2003 dicha situación comienza a modificarse, sobre todo en México donde es creado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Entre otras cuestiones, este instituto buscó funcionar como un espacio de coordinación de la participación de los países iberoamericanos hasta la creación, en el año 2005, del Grupo Iberoamericano de PISA (GIP) conformado*

Importante reiterar que o México, até 2010, se constituía no único país latino-americano a compor o grupo dos Países Membros da OCDE. No que concerne à participação dos países em cada uma das aplicações do PISA destaca:

A primeira edição, realizada no ano 2000, contou com a presença de trinta e um países, e foi repetida em mais onze países durante os anos 2001 e 2002. (...) entre os países latino-americanos participaram Argentina, Brasil, Chile, México e Peru. A segunda edição foi aplicada no ano 2003, e a integraram todos os países da OCDE junto a onze convidados. Entre os países da América Latina somente estiveram presentes México, Brasil e Uruguai. (...) Na terceira avaliação, realizada no ano 2006, participaram cinquenta e sete países, entre eles Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Na atualidade estão se processando os dados do PISA 2009, que contou com a presença de sessenta e quatro países, incluindo Argentina⁴⁷ (RODRIGO, 2010, p.34).

Como se pode observar há um crescente interesse na participação no Programa. Os países que juntamente com o Brasil se situam na categoria Não Membros, em conformidade com as respectivas edições do PISA são: Albânia, Argentina, Bulgária, Chile, Hong Kong; Macau⁴⁸ – China, Indonésia, Israel, Macedônia, Letônia, Liechtenstein, Peru, Romênia, Federação Russa, Tailândia (2000); Brasil, Federação Russa, Hong Kong – China, Indonésia, Letônia, Liechtenstein, Macau, Sérvia, Tailândia, Tunísia e Uruguai (2003); Argentina, Azerbaijão, Brasil, Bulgária, Catar, Chile, China (Taiwan), Colômbia, Croácia, Eslovênia, Estônia, Federação Russa, Hong Kong – China, Indonésia, Israel, Jordânia, Liechtenstein, Lituânia, Macau, Montenegro⁴⁹, Quirguistão, Romênia, Sérvia, Tailândia, Tunísia, Uruguai, (2006); Em 2009 outros 65 países se submeteram à avaliação, dos quais 34 na categoria Países Membros, e, 31 Não Membros: Albânia; Argentina, Azerbaijão, Brasil, Bulgária, Catar, Cazaquistão, Cingapura, China (Taiwan), China (Xangai), Colômbia, Croácia, Dubai (UAE), Federação Russa, Hong Kong – China, Indonésia, Jordânia, Letônia, Liechtenstein,

inicialmente por España, Portugal, México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, y al que se incorporaron en el 2008 Panamá, Perú y la República Dominicana.

⁴⁷ (Livre tradução do autor). No original: *La primera edición, realizada en el año 2000, contó con la presencia de treinta y dos países, y fue repetida en once países más durante los años 2001 y 2002. (...) entre los países latinoamericanos participaron Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. La segunda edición fue aplicada en el año 2003, y la integraron todos los países de la OCDE junto a once estados asociados. Entre los países de América Latina sólo estuvieron presente México, Brasil y Uruguay. (...) En la tercera evaluación, (...) realizada en el año 2006, asistieron cincuenta y siete países, entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En la actualidad se están procesando los datos de PISA 2009 que contó con la presencia de sesenta y cuatro países, Argentina incluido.*

⁴⁸ “China não participa como país único. Todavia, duas de suas regiões administrativas especiais (Hong Kong y Macao) o fazem como se cada uma fosse um país independente” (TURNER, 2006, p.50).

⁴⁹ Cada uma das duas zonas de Sérvia e Montenegro participam como se fossem países independentes (TURNER, 2006, p.50).

Lituânia, Macau – China, Montenegro, Panamá, Peru, Quirguistão, Romênia, Sérvia, Tailândia, Trindade e Tobago, Tunísia e Uruguai , como se observa a seguir (Gráfico 2):

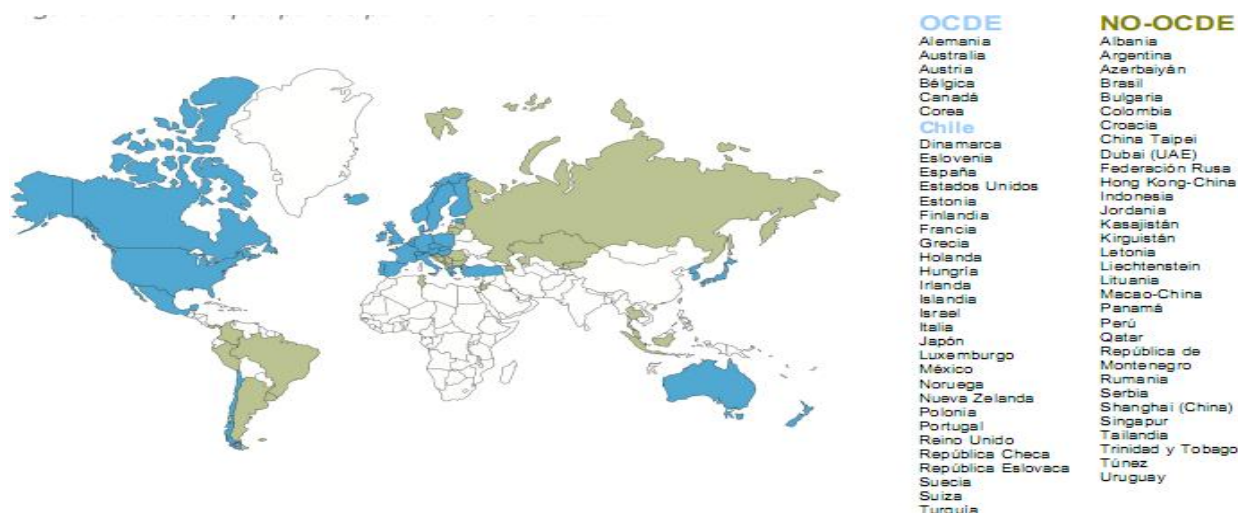


GRÁFICO 2 – PAÍSES PARTICIPANTES NO PISA 2009
Fonte: OCDE (2010, p.03).

O PISA se propõe a mensurar habilidades e conhecimentos dos educandos que se encontram na faixa dos “15 anos e 3 meses e 16 anos e dois meses” (INEP, 2001, p.22-23), que potencialmente corresponde ao final da educação obrigatória na maioria dos países. Busca identificar, para além dos conhecimentos apreendidos, a sua relevância na aplicabilidade em situações cotidianas, que transcendem ao universo escolar, ou seja, correspondendo não apenas à própria vivência imediata, mas também futura, em situações desafiadoras, nas quais estes conhecimentos possam ser relevantes.

Quer dizer, avalia como os alunos podem fazer uso de suas habilidades leitoras para compreender e interpretar distintos tipos de material escrito, os quais provavelmente encontrarão ao administrar sua vida diária; de que forma pode utilizar seus conhecimentos e habilidades matemáticas para resolver diferentes tipos de desafios e problemas relacionados com matemática, e o modo como os alunos podem fazer uso de seus conhecimentos e habilidades científicas para compreender, interpretar e resolver diferentes tipos de situações e desafios científicos⁵⁰ (TURNER, 2006, p.46).

Paralelamente, por meio de questionários específicos, aplicados aos alunos e dirigentes escolares, propõe-se identificar fatores que interferem nos resultados obtidos pela avaliação:

⁵⁰ (Livre tradução do autor). No original: *Es decir, evalúa cómo los alumnos pueden hacer uso de sus destrezas lectoras para comprender e interpretar distintos tipos de material escrito con el que probablemente se van a encontrar al gestionar su vida diaria; de qué forma pueden utilizar sus conocimientos y destrezas matemáticas para resolver distintos tipos de desafíos y problemas relacionados con las matemáticas, y el modo en que los alumnos pueden hacer uso de sus conocimientos y destrezas científicas para comprender, interpretar y resolver distintos tipos de situaciones y desafíos científicos.*

Além disso, o estudo PISA coleta informações dos alunos sobre diferentes aspectos de seu entorno familiar e escolar, e informações dos centros sobre distintos aspectos de sua organização e oferta educacional. Esta informação se recolhe para facilitar um estudo detalhado dos fatores, tanto dos países como entre eles, que estão associados com os distintos níveis de competência leitora, matemática e científica dos alunos de 15 anos de cada país. As análises resultantes serão de interesse para os responsáveis políticos dos países participantes e para os investigadores que buscam compreender melhor os fatores que influem nos resultados educacionais⁵¹ (TURNER, 2006, p.46-47).

Neste sentido, as informações obtidas, por meio das respostas aos questionários relacionados à realidade socioeconômica e cultural dos educandos oferecem elementos, para que sejam considerados “novos conhecimentos e habilidades [que] devem ser continuamente adquiridos para uma adaptação bem-sucedida em um mundo em constante transformação e que os alunos devem ser capazes de organizar e gerir o próprio aprendizado” (INEP, 2001, p.20). Há, portanto, um enfoque não apenas nos conhecimentos, mas igualmente nas condições específicas de cada contexto e nos hábitos que favorecem o estudo, bem como nas escolhas relacionadas à aprendizagem.

Estes questionários de contexto fazem parte da metodologia do PISA. Sua aplicação ocorre após a resolução das questões acerca dos conhecimentos e habilidades dos alunos. As questões organizadas em cadernos impressos consistem em questões, tanto de múltipla escolha, quanto as que exigem a elaboração das próprias respostas, (abertas ou fechadas, longas ou curtas), objetivando identificar a capacidade reflexiva, acerca da área avaliada, para além da reprodução do saber adquirido.

O PISA propõe-se a apurar em que medida os jovens escolarizados de 15 anos as utilizam para apreenderem e interpretarem diferentes tipos de materiais escritos, com os quais serão confrontados no seu dia a dia (literacia da leitura); as empregam na resolução de desafios e problemas matemáticos (literacia matemática) ou na compreensão e solução de situações e desafios científicos (literacia científica). Com o recurso a provas centradas em competências de literacia e não no currículo escolar, o PISA afasta-se da tradição dos estudos internacionais vinculados a exames e/ou matérias dos programas de ensino, estabelecendo a sua área de monopólio de conhecimento em torno de um objeto singular (CARVALHO, 2008, p.1014-1015).

O PISA se propõe a avaliar uma gama de conhecimentos, habilidades e competências, em ciclos de avaliação compostos por três áreas: **Leitura, Matemática e Ciências**. Mas,

⁵¹ (Livre tradução do autor). No original: *Además, el estudio PISA recopila información de los alumnos sobre distintos aspectos de su entorno familiar y escolar e información de los centros sobre distintos aspectos de su organización y oferta educativa. Esta información se recoge para facilitar un estudio pormenorizado de los factores, tanto de los países como entre ellos, que están asociados con los distintos niveles de competencia lectora, matemática y científica de los alumnos de 15 años de cada país. Los análisis resultantes serán de interés para los responsables políticos de los países participantes y para los investigadores que buscan comprender mejor los factores que influyen en los resultados educativos.*

(...) para cada ciclo de avaliação, foi previsto um domínio principal, a ser avaliado mais profundamente por meio de itens de prova. Dois terços do teste estão relacionados com a avaliação do domínio principal. Em relação aos domínios secundários, a avaliação visa apenas fornecer um perfil básico das habilidades dos alunos (INEP, 2001, p.20).

O que significa que, a cada nova aplicação do PISA, é eleita uma das três áreas como domínio principal, ficando as demais com uma participação menos expressiva, ou seja, secundária. Nesta perspectiva, o ciclo de cada uma das áreas avaliadas se fecha a cada nove anos, tal como se observa na sequência (Quadro 2).

Ano	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Principal 2/3	Leitura	Matemática	Ciências	Leitura	Matemática	Ciências
Secundário 1/3	Matemática Ciências	Leitura Ciências	Leitura Matemática	Matemática Ciências	Leitura Ciências	Leitura Matemática

QUADRO 2 – ÁREAS AVALIADAS PELO PISA E SEUS RESPECTIVOS DOMÍNIOS EM CADA CICLO
Fonte: Elaborado pela autora com base em: INEP (2001, p.20).

Com a avaliação do PISA 2009, se fechou o primeiro ciclo do PISA referente ao domínio principal na área de Leitura (2000-2009), o ciclo de Matemática, por sua vez, se completará em 2012 (2003-2012) e somente em 2015, o de Ciências (2006-2015).

No que concerne à **proficiência em Leitura, Matemática e Ciências**, há para cada uma das três áreas a definição de três termos, a saber: *conteúdo*, *processos* e *contextos*. Ao considerar que o conceito de letramento corresponde não apenas a uma capacidade, mas a um conjunto delas, o Pisa não se limita a classificar os alunos como “letrados” ou “não letrados”, na medida em que estabelece uma escala contínua, na qual a representatividade corresponde ao número de pontos atingidos. Neste sentido, de acordo com o INEP (2001, p.20-21), são avaliados pelo PISA: conhecimentos, habilidades e competências adquiridos pelos alunos; proficiência em Leitura, Matemática e Ciências; Letramento em Leitura; Letramento em Matemática; Letramento em Ciências e Aprendizagem auto-regulada.

O **letramento em Leitura** é compreendido como o alcance de objetivos pessoais, por meio do uso e reflexão sobre textos escritos, bem como, o desenvolvimento das potencialidades individuais, consubstanciada na plena participação na vivência em sociedade (INEP, 2001).

O **letramento em Matemática**, por sua vez, se torna possível pelo desenvolvimento da capacidade individual de identificação e compreensão da função da Matemática no mundo, no que diz respeito ao atendimento de necessidades próprias de um cidadão, capaz de emitir julgamentos bem fundamentados, que recorre à matemática de maneira construtiva, consciente e reflexiva em atendimento às suas necessidades tanto imediatas quanto futuras (INEP, 2001).

Entende-se por **letramento em Ciências** a capacidade de uso do conhecimento científico na identificação de questões e conclusões fundamentadas em evidências, compreendendo e auxiliando nas decisões acerca do mundo natural, bem como nas modificações resultantes da ação humana (INEP, 2001).

E a **aprendizagem auto-regulada** é destacada por considerar a incapacidade da escola de ensinar aos educandos a totalidade dos saberes que estes precisam conhecer enquanto adultos e, principalmente, na crença da continuidade da aprendizagem além da escola. Neste sentido, o PISA destaca a importância da organização e controle da aprendizagem pelos próprios alunos de maneira individual ou coletiva, além da superação de dificuldades no próprio processo de aprendizagem, por meio de estratégias e métodos, próprios do aprendizado de cada educando. Estes aspectos são avaliados por meio dos questionários de contexto que levam o aluno a registrar a maneira como aprende. Nesta perspectiva, estes questionários se constituem num mecanismo valioso, na medida em que “forneceram importantes informações contextuais, que auxiliaram na interpretação e análise dos resultados” (INEP, 2001, p.21).

É importante destacar que, “ao se considerar que a escolarização é desigualmente distribuída”, essas informações permitem avaliar o impacto das condições socioeconômicas, culturais, e do contexto regional nos resultados obtidos pelos países. Para tanto, foram estabelecidos indicadores no PISA, para dimensionar a influência destes fatores no desempenho dos alunos, sendo denominados de indicadores socioeducacionais, pois, “embora o desempenho seja medido em função do nível dos alunos, as variações entre os diferentes países em termos socioeconômicos devem ser consideradas na análise dos resultados” (INEP, 2001, p.23).

Nesta direção, tais indicadores socioeducacionais, resultam da utilização de três indicadores de referência, a saber: o *Produto Interno Bruto* (PIB) per capita; o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) e o índice de Gini.

O *Produto Interno Bruto* (PIB) per capita corresponde ao valor total da produção de bens e serviços de um país, divididos pelo número de habitantes. Os dados são calculados com base no poder de compra da moeda local, que depois são convertidos para o poder de compra do dólar americano (INEP, 2001, p.24). Desta maneira, por meio do método de Paridade do Poder Aquisitivo (PPA), se mede o poder de aquisição correspondente às diferentes moedas em relação ao mesmo tipo de bens e serviços de diferentes países “(...)

utilizam-se dólares PPA como uma medida padrão que permite fazer melhores comparações internacionais⁵²” (CHILE, 2003, p.07).

O *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) é calculado segundo a metodologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É composto por três características desejáveis e esperadas para o processo de desenvolvimento humano:

1) a longevidade da população expressa pela esperança de vida; 2) seu grau de conhecimento – traduzido por duas variáveis educacionais: a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino; e 3) sua renda ou PIB per capita, ajustada para refletir a paridade do poder de compra entre países (INEP, 2001, p.24).

Este índice corresponde a valores situados entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que há o estabelecimento de categorias classificatórias, a depender do desenvolvimento humano de cada país: “países de alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800; países com grau médio de desenvolvimento humano, para valores de 0,500 a 0,800; e os países com baixo grau de desenvolvimento humano, quando o IDH for inferior a 0,500” (INEP, 2001, p.24).

O *Índice de Gini*, por sua vez, mede a desigualdade na distribuição da renda, e seus valores de intervalo vão de 0 (zero), quando correspondente à perfeita igualdade, até 100, como correlato da máxima desigualdade, quando “(...) é interpretado como se toda a renda fosse apropriada por uma única pessoa” (INEP, 2001, p.24). “Quer dizer, quanto mais alto é o coeficiente de GINI, mais desigual é a distribuição da renda⁵³” (CHILE, 2003, p.07). Ou seja, quanto menor for o valor apresentado menor será a desigualdade na distribuição da renda em cada país, da mesma maneira que um valor mais elevado representa maiores desigualdades.

Contudo, há também críticas ao PISA, a começar por sua perspectiva “competencial”, ou seja, focado em competências. Para Bottani (2006), “Sustenta-se, assim, que este enfoque, mais que responder a inovações pedagógicas, está estreitamente relacionado com as aspirações de organizações internacionais como a OCDE de realizar avaliações em grande escala e num ritmo constante⁵⁴” (BOTTANI, 2006).

Além disso, Rodrigo (2010, p.35) assinala que, “(...) para proceder de tal maneira, a OCDE evita confrontar as diferenças que envolvem os programas de educação dos países

⁵² (Livre tradução do autor). No original: “(...) se utilizan dólares PPA como una medida estandarizada que permite hacer mejores comparaciones internacionales”.

⁵³ (Livre tradução do autor). No original: “Es decir, mientras más alto es el coeficiente de GINI más desigual es la distribución del ingreso”.

⁵⁴ (Livre tradução do autor). No original: “Se sostiene así que este enfoque más que responder a innovaciones pedagógicas, está estrechamente relacionado con las aspiraciones de organizaciones internacionales como la OCDE de realizar evaluaciones a gran escala y a un ritmo constante”.

participantes, liberando-se dos currículos oficiais no processo de elaboração das provas⁵⁵”. O que se apresenta, tal como já destacado anteriormente, contrário ao discurso que mostra que os planos de estudos dos países da OCDE são levados em consideração para a elaboração das questões da avaliação. E assim não encontra respaldo, tal como no anunciado pela autora quando menciona que há uma espécie de renúncia à avaliação do que o aluno aprende na escola e, se volta para as mensurações baseadas na competência que os alunos deveriam ter para viver em sociedade, pois,

Ao não pretender formular perguntas ou exercícios vinculados diretamente aos programas de educação, estudos como o PISA constroem provas em consenso entre os países com diferentes planos de estudos; caso contrário, teria que enfrentar importantes discussões. Por outro lado, e apesar de sua insistência na prática o PISA afirma que suas provas excluem qualquer conteúdo disciplinar, avaliando somente competências e habilidades estudiantis (...) ⁵⁶ (RODRIGO, 2010, p.35).

Isso pelo menos em tese, como tal adverte a autora, na medida em que o enfoque nas competências, muito mais do que responder a demandas propriamente do âmbito da escola, está intimamente vinculada com a exigência posta na atualidade pela OCDE:

(...) valorizar o capital humano, definido como os conhecimentos e competências que possui um indivíduo e que dizem respeito ao bem-estar social e econômico. A perspectiva de competência da OCDE, que promove e afirma a crescente importância da ciência nas economias⁵⁷ (RODRIGO, 2010, p.35).

Além disso, assinala que ao se “insistir na medição de destrezas para a vida” não apenas se constitui numa boa estratégia publicitária, mas, no enfoque econômico, relacionado com os estatutos funcionais dessa Organização, que dá ao aspecto econômico do ensino grande ênfase. E isso não representa algo novo para a referida autora. Todavia, segundo ela,

(...) a novidade desta abordagem residiria fundamentalmente na sua suposta utilidade, pois não somente permite à OCDE construir provas homogêneas entre os países, como também apresenta a avaliação como um dispositivo orientado à vida prática e

⁵⁵ (Livre tradução do autor). No original: “(...) para proceder de tal manera, la OCDE evita enfrentarse a las diferencias que implican los programas de enseñanza de los países participantes, liberándose de los curriculums oficiales en el proceso de elaboración de las pruebas”.

⁵⁶ (Livre tradução do autor). No original: *Al no pretender formular preguntas o ejercicios vinculados directamente a los programas de enseñanza, estudios como PISA logran construir pruebas consensuadas entre los países con diferentes planes de estudios; de lo contrario, se enfrentarían a importantes discusiones. Por otra parte, y aunque por su insistencia en la práctica PISA afirma que sus pruebas excluyen cualquier contenido disciplinar, evaluando sólo destrezas y habilidades estudiantiles (...).*

⁵⁷ (Livre tradução do autor). No original: *(...) valorar el capital humano, definido como los conocimientos y competencias que posee un individuo y que interesan al bienestar social y económico. La perspectiva competencial de la evaluación responde entonces al discurso de la OCDE que promueve y afirma la creciente importancia de la ciencia en las economías.*

ao desenvolvimento econômico, em consonância com o objetivo principal da organização⁵⁸ (RODRIGO, 2010, p.35).

Um dos pontos fortes do PISA, em que pese as críticas a ele lançadas, consiste no fato de que este “(...) possui uma coerência diacrônica, concentra-se em três domínios e avalia níveis de competência e não conhecimentos específicos do currículo, que fazem de suas conclusões uma poderosa arma de influência sobre as políticas educacionais de muitos países⁵⁹” (BOTTANI, 2006, p.75).

Nesta perspectiva, o PISA ganha visibilidade ao se constituir como uma ampla fonte de informação dos sistemas de ensino. Essas informações são reforçadas pelo crescente envolvimento dos países da OCDE na execução e financiamento do processo, como indica Bottani:

Quando, no outono de 1997, os governos da OCDE decidiram lançar o PISA e repartir entre eles os custos de seu financiamento, uma nova época começou na história das avaliações internacionais em larga escala. De fato, pela primeira vez, os governos assumiram a responsabilidade de programar **avaliações em larga escala com o objetivo de obter informações consideradas necessárias para regular os sistemas de ensino e não somente para objetivos de conhecimentos propostos pela comunidade científica**⁶⁰ (BOTTANI, 2006, p.81, grifos nossos).

É nesta seara que se pretende investir, ou seja, na ideia defendida pelo autor supracitado de que a avaliação em larga escala se coloca como uma forma programada de regulação do sistema de ensino, aqui entendida como possibilidade de gestão.

Contudo, há que se destacar também que a partir dos resultados alcançados pelos educandos nas avaliações do PISA, se obtém um leque de informações que, associadas ao seu contexto educacional e social, corroboram para a construção de um perfil do desempenho destes discentes no momento da avaliação, assim como possibilita estabelecer uma projeção futura para tomada de decisões no campo das políticas educacionais. Nesta perspectiva, para uma melhor compreensão, prossegue-se a seguir à apresentação do conteúdo e metodologia utilizada no PISA 2000.

⁵⁸ (Livre tradução do autor). No original: (...) *la novedad de dicho enfoque residiría fundamentalmente en su supuesta utilidad, pues no sólo permite a la OCDE construir pruebas consensuadas entre los países, sino también presentar la evaluación como un dispositivo orientado a la vida práctica y al desarrollo económico, en consonancia con el propósito principal de la organización.*

⁵⁹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *posee una coherencia diacrónica, se concentra en tres dominios y evalúa niveles de competencia y no de conocimiento curricular concreto, [que] hacen de sus conclusiones una poderosa arma de influencia sobre las políticas educativas de muchos países*”.

⁶⁰ (Livre tradução do autor). No original: *Quando, en otoño de 1997, los gobiernos de la OCDE decidieron lanzar PISA y repartir entre ellos los costes de su financiación, una nueva época empezó en la historia de las evaluaciones internacionales a gran escala. En efecto, por primera vez, los gobiernos han asumido la responsabilidad de programar evaluaciones a gran escala con el objetivo de obtener informaciones estimadas necesarias para regular los sistemas de enseñanza y no sólo para objetivos de conocimientos propuestos por la comunidad científica.*

1.2. O CONTEÚDO E A METODOLOGIA DO PISA 2000

A primeira aplicação do PISA 2000 se distingue das edições posteriores, na medida em que esta ocorreu em dois momentos, o primeiro ocorrido no ano 2000 em 32 países que se dispuseram. Porém, como mais adiante outros Países Membros e Não Membros da OCDE mostraram interesse em participar da avaliação, esta “se estendeu no ano 2001 a outros 11 países não membros da OCDE, elevando para 43 o número total de países analisados⁶¹” (OCDE-UNESCO, 2003, p.04).

Para fins deste estudo, tal como consta nos documentos produzidos a partir da primeira aplicação do PISA, utilizar-se-á o ano 2000 como indicativo dos eventos de 2000-2001, posto que, embora os países tenham se submetido à avaliação em períodos diferentes por meio “Pisa +” em 2001, a dinâmica, metodologia, provas e questionários se processaram de maneira idêntica à primeira.

A metodologia empregada para a aplicação da prova PISA + é similar à aplicação do PISA 2000, de maneira que é possível comparar os resultados de ambas as provas sem nenhum tipo de restrição. Os resultados do PISA 2000 foram dimensionados de modo que a proporção média dos estudantes foi 500 e o desvio padrão foi 100. Para o PISA +, os resultados são calculados em escala de pontos já estabelecida (...) ⁶² (CHILE, 2003, p.05).

Na publicação da OCDE (2002, p.11), *Muestra de reactivos empleados en la evaluación PISA 2000: Aptitudes para Lectura, Matemáticas y Ciencias*, destaca-se que em 2000 avaliou-se mais de 250.000 estudantes dentre os cerca de 17 milhões de jovens de 15 anos de idade, inscritos nas escolas dos 32 países participantes à época.

Conforme já assinalado, o Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA), edição 2000 analisou habilidades para leitura, matemática e ciências, todavia, o principal destaque recaiu no âmbito da leitura, definida como área de domínio principal nesse momento, abrangendo dois terços da avaliação e, portanto, avaliada com mais detalhe (OCDE, 2002, p.14-15).

⁶¹ (Livre tradução do autor). No original: *La metodología empleada para la aplicación de la prueba PISA + es similar a la aplicación de PISA 2000, de manera que es posible comparar los resultados de ambas pruebas sin ningún tipo de restricción. Los resultados de PISA 2000 fueron escalados de manera de que el promedio de los estudiantes fuera 500 y la desviación estándar fuera 100. Para PISA + los resultados son calculados en la escala de puntajes ya establecida (...)*.

⁶² (Livre tradução do autor). No original: *se extendió en el año 2001 a otros 11 países no miembros de la OCDE, ascendiendo a 43 el número total de países analizados.*

De acordo com o documento da OCDE (2002), o termo *habilidade em leitura* se equipara ao conceito de alfabetização⁶³, condição precípua para a realização pessoal e social, por meio da participação na vida social, política e cultural. Assim, a habilidade em leitura é definida por “aptidões” ou “habilidades”, ou seja:

Há tempos se tem reconhecido que um objetivo importante da educação consiste no desenvolvimento de uma população adulta com ‘aptidões’ em termos de conhecimentos. Historicamente, este objetivo tem sido equiparado a garantir que todos os adultos numa sociedade sejam capazes de ler e escrever. A atitude para ler e escrever (entendida também como o conceito de alfabetização), tem sido considerada como essencial para a realização pessoal, para a plena participação dos adultos na vida social, cultural e política, para a adoção de poder pessoal e para se ter sucesso na obtenção e manutenção de um emprego⁶⁴ (OCDE, 2002, p.14).

Há no documento (OCDE, 2002) a adoção do conceito de habilidade em leitura enquanto alfabetização, que depende da capacidade de compreensão e interpretação de diversos textos, pela possibilidade de estabelecer relações com o contexto do qual fazem parte. Esse conceito é adotado também no âmbito da matemática, na qual esta alfabetização passa pela capacidade de “pensar e trabalhar matematicamente”, seja por meio da resolução de problemas e/ou na construção de modelos; e, nas ciências naturais, decorrente da familiaridade com conhecimentos e habilidades científicas, pela investigação, estabelecimento, avaliação e exposição de conclusões, bem como, pela aplicação de conhecimentos e habilidades em contextos pessoais, sociais e laborais. Ao incorporar as novas tecnologias, adota-se uma concepção, segundo a qual as escolas trazem para si a responsabilidade da criação de uma sociedade futura, em que os adultos precisam desenvolver aptidões múltiplas, tratando-se, pois, da ampliação do conceito de habilidade, com ênfase no conhecimento, no entendimento e nas habilidades necessárias para a vida diária.

(...) com o crescente papel das ciências, matemáticas e da tecnologia na vida moderna, os objetivos de realização pessoal, de emprego e de plena participação na sociedade exigem, cada vez mais, uma população adulta não somente capaz de ler e escrever, mas também apta em termo de matemáticas, ciências e tecnologia⁶⁵ (OCDE, 2002, p.14).

⁶³ No Brasil o termo “alfabetização”, tal como é entendido no PISA, para além da codificação e decodificação corresponde a letramento.

⁶⁴ (Livre tradução do autor). No original: *Desde hace tiempo se ha reconocido que un objetivo importante de la educación consiste en el desarrollo de una población adulta con “aptitudes” en términos de conocimientos. Históricamente, este objetivo ha sido equiparado a garantizar que todos los adultos en una sociedad sean capaces de leer y escribir. La aptitud para leer y escribir (entendida también como el concepto de alfabetización), ha sido considerada como esencial para la realización personal, para la plena participación de los adultos en la vida social, cultural y política, para la dotación de poder personal y para tener éxito en la obtención y mantenimiento de un empleo.*

⁶⁵ (Livre tradução do autor). No original: *(...) con el creciente papel de las ciencias, las matemáticas y la tecnología en la vida moderna, los objetivos de realización personal, de empleo y de plena participación en la*

O significado de *participação eficaz na sociedade moderna* está intimamente relacionado tanto com o desenvolvimento pleno de tais habilidades quanto ao domínio de conhecimentos. Entretanto, enfatiza que a habilidade, agrega um conjunto de conhecimentos e competências para a vida, e que sua aquisição, por ser processual, ocorre ao longo da vida. Não está, pois, restrita à escola ou a aprendizagem formal, pois esta se processa também em sentido amplo, ou informal, seja por meio da interação com os outros, iguais ou diferentes, nos mais diversos espaços, em casa ou na comunidade. Destaca-se então que:

Não se pode esperar que os jovens de 15 anos tenham aprendido na escola tudo o que necessitarão saber na idade adulta. Necessitam contar com uma base sólida de conhecimentos em áreas tais como a leitura, a matemática e as ciências. No entanto, com o fim de continuar aprendendo nestes âmbitos e aplicar sua aprendizagem ao mundo real, necessitam compreender alguns processos e princípios básicos, e ter a flexibilidade suficiente para empregá-los em diferentes situações⁶⁶ (OCDE, 2002, p.14).

É nesta perspectiva que as três habilidades avaliadas pelo PISA enfatizam a “(...) capacidade de levar a cabo processos fundamentais numa variedade de situações, apoiados pela compreensão ampla de conceitos-chave, mais que pela posse de conhecimentos específicos⁶⁷” (OCDE, 2002, p.14).

A seguir, (Quadro 3) apresenta-se resumidamente o que se define por aptidão no PISA no âmbito das três áreas avaliadas, Leitura, Matemática e Ciências.

sociedad exigen, cada vez más, una población adulta no sólo capaz de leer y escribir, sino también que sea apta en términos de matemáticas, ciencias y tecnología.

⁶⁶ (Livre tradução do autor). No original: *No se puede esperar que los jóvenes de 15 años hayan aprendido en la escuela todo lo que necesitarán saber en la edad adulta. Necesitan contar con una base sólida de conocimientos en áreas tales como la lectura, las matemáticas y las ciencias. Sin embargo, con el fin de continuar aprendiendo en estos ámbitos y aplicar su aprendizaje al mundo real, necesitan comprender algunos procesos y principios básicos y tener la flexibilidad suficiente para emplearlos en distintas situaciones.*

⁶⁷ (Livre tradução do autor). No original: *(...) capacidad de llevar a cabo una serie de procesos fundamentales en una variedad de situaciones, respaldados por la comprensión amplia de conceptos clave, más que por la posesión de conocimientos específicos.*

Recuadro 2. Definiciones de aptitud de PISA

Aptitud para lectura

La capacidad para comprender, emplear y reflexionar sobre textos escritos, con el fin de alcanzar las metas personales, desarrollar el conocimiento y el potencial, y participar en la sociedad.

Aptitud para matemáticas

La capacidad para identificar, para comprender y para practicar las matemáticas y elaborar juicios bien fundamentados sobre el papel que éstas desempeñan, conforme sea necesario para la vida privada, laboral, social, con iguales y parientes; y en la vida como un ciudadano constructivo, comprometido y pensante, tanto en la actualidad como en el futuro.

Aptitud para ciencias

La capacidad para emplear el conocimiento científico, para identificar interrogantes y para, obtener conclusiones basadas en evidencia con el fin de comprender y tomar decisiones sobre el mundo natural y los cambios a los que se le somete a través de la actividad humana.

QUADRO 3 - DEFINIÇÕES DE APTIDÃO DO PROGRAMA INTERNACIONAL PARA A AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES - PISA

Fonte: OCDE (2002, p.15).

No que concerne às questões metodológicas, segundo o INEP (2001), em 1999, antes da aplicação do primeiro PISA (2000), foi realizado um pré-teste e, a partir deste, se selecionaram os itens que compuseram o instrumento definitivo.

O desenvolvimento de itens comparáveis em vários países é uma característica importante do Pisa, que testa internacionalmente conhecimentos e habilidades úteis para a participação na sociedade moderna. No decorrer do ano de 1999, um grande número de itens foi pré-testado em todos os países participantes. Os resultados desse pré-teste foram utilizados para selecionar os itens a serem incluídos no instrumento definitivo. Foram selecionados itens considerados válidos para a realização de comparações entre alunos de diferentes países levando-se em consideração o fato de servirem como indicadores dos conhecimentos e habilidades dos estudantes (INEP, 2001, p.21).

A avaliação do PISA não abarca o universo de todos os alunos de um país, pois, é realizada por meio de amostra representativa, variando entre 4.500 e 10.000 educandos em cada país participante, considerando a amplitude da matrícula de cada um, de tal forma que seja significativa. “A definição de sua população não está sujeita às estruturas institucionais dos sistemas educacionais nacionais, mas à idade dos alunos. O objetivo é conseguir a comparabilidade internacional⁶⁸” (RODRIGO, 2010, p.34).

O que acaba por conferir ao PISA um diferencial perante as experiências realizadas pela IEA e programas regionais da UNESCO, na medida em que estes “(...) avaliam alunos de

⁶⁸(Livre tradução do autor). No original: “La definición de su población no está sujeta a las estructuras institucionales de los sistemas educativos nacionales sino a la edad de los alumnos. El propósito es conseguir la comparabilidad internacional”.

distintos cursos, o PISA propõe-se a estimar o nível formativo dos alunos de quinze anos que estão por finalizar a educação obrigatória, independente do curso ou tipo de escola em que estivessem matriculados, e se estão ou não escolarizados completamente ou parcialmente⁶⁹ (RODRIGO, 2010, p.34).

Isto indica que, uma amostra composta apenas pelos alunos que se encontram no ensino médio poderia retratar com maior precisão a educação obrigatória no país, pois, alunos que se encontram no ensino fundamental ainda não foram expostos a determinados conteúdos para que pudessem desenvolver habilidades e competências que são mensuradas pelos PISA 2000 e por isso, acarretam em resultados inferiores aos países em que a distorção idade-série não existe. Não se trata de camuflar os problemas educacionais existentes, mas de utilizar o PISA para o que ele realmente se propõe, ou seja, verificar os conhecimentos, as habilidades e as competências promovidas ao longo da escolarização obrigatória⁷⁰. Pois, diferentemente de outros países envolvidos nesta avaliação, no Brasil a população de referência à época se situava nas mais variadas séries, contudo, a concentração mais expressiva se encontrava na 7ª e 8ª série do ensino fundamental e na 1ª e 2ª séries do ensino médio, dando mostras da distorção apresentada entre idade e série.

Tal como já fora enfatizado, o PISA não se propõe a avaliar conhecimentos próprios dos programas, mas, a capacidade dos alunos para aplicarem os conhecimentos adquiridos ao longo de sua existência em seu cotidiano. Em decorrência disso, as provas foram elaboradas de tal forma que as questões, de múltipla escolha ou de respostas abertas, estejam relacionadas com as habilidades que os estudantes foram desenvolvendo ao longo da vida. Tal como adverte Rodrigo:

(...) para a OCDE, a educação formal não implica automaticamente a competência, de fato o programa PISA não pretende examinar os conhecimentos e habilidades alcançadas pelos estudantes no ano prévio, nem no ensino médio, mas sim desde seu nascimento. Assim, a concepção de educação como um processo que se prolonga durante todo o ciclo vital, e que não somente se produz na escola, mas também através do contato com a família, os companheiros e a comunidade em geral. Por isso, a OCDE (2008), adverte que os resultados do PISA não devem se interpretados exclusivamente como a efetividade das escolas de um país, mas sim como uma valorização dos níveis de aprendizagem dos estudantes de quinze anos, que são resultado do trabalho na escola e das influências familiares e sociais⁷¹ (RODRIGO, 2010, p.34).

⁶⁹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *evalúan alumnos de distintos cursos, PISA se propone estimar el nivel formativo de los escolares de quince años que están por finalizar la educación obligatoria, independientemente del curso o tipo de escuela en que estuvieran matriculados, y si están o no escolarizados a tiempo completo o parcial*”.

⁷⁰ No PISA 2009 já é possível identificar uma amostra específica dos alunos situados no ensino médio.

⁷¹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *para la OCDE la educación formal no implica automáticamente la competencia, de hecho el programa PISA no pretende examinar los conocimientos y destrezas alcanzadas por*

Contudo, entende-se que ao avaliar determinado conteúdo, indiretamente se estabelece um currículo comum, pois a tendência é que os países vão se adaptando ao que é cobrado na prova, e isso não pode ser considerado totalmente negativo, pois, de alguma forma se garantirá que o aluno aprenda e que este conhecimento possa ser partilhado por todos indistintamente.

Além disso, o PISA foi projetado a partir da Teoria de Resposta ao Item (TRI)⁷². A aplicação deste modelo às provas permite a construção de uma escala contínua de habilidades ou competência em cada domínio, permitindo se estimar a posição de sujeitos e itens. “Normalmente, a métrica está indeterminada e se estima em pontuações típicas (média 0, desvio padrão 1) que, mediante uma transformação linear, se convertem à métrica do PISA⁷³” (RODRIGO, 2010, p.34).

Neste modelo, os itens se ordenam em forma decrescente, acompanhados de uma descrição das tarefas, classificação dos conteúdos e contexto de utilização e, desta forma “(...) o contínuo em que se situam todos os itens se converte num grupo de níveis que representam intervalos de pontuações e facilitam a interpretação⁷⁴” (RODRIGO, 2010, p.34-35).

No intuito de melhor interpretação da pontuação obtida pelos educandos, a escala combinada de aptidão para a leitura está projetada para ter uma média de 500 pontos, posto que 2/3 dos alunos da OCDE se situam entre 400 e 600 pontos (OCDE, 2003, p.05). “Estes pontos de referência proporcionam uma ‘âncora’ para a medição do desempenho estudantil⁷⁵”. Assim sendo, a escala geral foi construída de tal forma que correspondesse à média dos países da OCDE em 500 pontos (CHILE, 2003, p.27).

A avaliação do PISA 2000 contemplou tanto questões de múltipla escolha, quanto perguntas abertas, nas quais cada educando deveria redigir suas próprias respostas. No caso das respostas que exigiam dos alunos a elaboração das respostas, estas tomaram 45% dos

los estudiantes en el año previo, ni en la secundaria, sino desde su nacimiento. Subyace así, la concepción de la educación como un proceso que se prolonga durante todo el ciclo vital, y que no sólo se produce en la escuela sino también a través del contacto con la familia, los compañeros y la comunidad en general. Por tal motivo, la OCDE (2008), advierte que los resultados de PISA no deberían interpretarse exclusivamente como la efectividad de las escuelas de un país, sino más bien como una valoración de los niveles de aprendizaje de los estudiantes de quince años que son el resultado del trabajo en la escuela y de las influencias familiares y sociales.

⁷² Para obter maiores informações sobre as questões metodológicas, acessar os Informes Técnicos em: <http://www.pisa.oecd.org>.

⁷³ (Livre tradução do autor). No original: “Normalmente, la métrica está indeterminada y se estima en puntuaciones típicas (media 0, desviación típica 1) que, mediante una transformación lineal, se convierten a la métrica de PISA”.

⁷⁴ (Livre tradução do autor). No original: “(...) el continuo en el que se sitúan todos los ítems se convierte en un grupo de niveles que representan intervalos de puntuaciones y facilitan la interpretación”.

⁷⁵ (Livre tradução do autor). No original: “Estos puntos de referencia proporcionan un ‘ancla’ para la medición del desempeño estudiantil”.

exercícios da avaliação, variando desde uma pergunta curta ou até por meio da redação de uma resposta mais longa, sobretudo, quando se solicitava que explicitasse pontos de vista opostos ou respostas divergentes, por exemplo.

Nos casos em que os educandos necessitavam relacionar a informação e ideias com suas experiências ou opiniões particulares, estes exercícios dependiam menos da postura tomada pelo aluno, e mais da sua capacidade de utilizar o que leu como justificativa ou explicação desta postura. Estas questões foram qualificadas manualmente, conferindo acerto parcial para as respostas que não estavam totalmente certas ou menos sofisticadas (OCDE, 2002, p.33).

O mesmo percentual de 45% dos exercícios se apresentou em questões de múltipla escolha, na qual dentre quatro ou cinco alternativas o aluno selecionava uma, ou, em outras situações, simplesmente pedia-se que assinalasse a opção correspondente: “sim ou não”. E os últimos 10% exigiram dos educandos que estes redigissem suas próprias respostas a partir de uma série limitada de possibilidades (OCDE, 2002, p.33).

Embora ao se responder a um exercício de múltipla escolha, a alternativa selecionada determine o erro ou acerto à questão, os modelos que permitem considerar parcialmente as respostas e assim qualificá-la de maneira mais complexa. Considera-se que “os modelos psicométricos para esse processo de qualificação estão solidamente estabelecidos e de certo modo são preferíveis ao enfoque de correto ou incorreto”, pois empregam mais elementos da informação que os que aparecem nas respostas⁷⁶” (OCDE, 2002, p.34). Importante destacar que por não se constituir de uma avaliação de expressão escrita, no momento da correção houve a orientação para que os avaliadores não se prendessem aos erros de gramática e ortografia, desde que estes não dificultassem a compreensão.

Destaca-se, ainda que o programa não se restrinja à aplicação e exercícios, posto que ele também recorre a questionários de contexto como um recurso valioso, para buscar mensurar características próprias dos educandos e das escolas que não podem ser medidas, tendo como referência as habilidades, competências e aptidões demonstradas pelos alunos em matemática, leitura e ciências, pois, elas transcendem o espaço escolar, abarcando tanto o contexto sócio, econômico e cultural dos alunos, quanto sua subjetividade no tratamento do conhecimento e das pretensões futuras. Estes questionários de contexto foram aplicados a alunos e dirigentes dos estabelecimentos educacionais, objetivando avaliar “as condições de

⁷⁶ (livre tradução do autor) No original: “(...) los modelos psicométricos para dicho proceso de calificación están sólidamente establecidos y en cierto modo son preferibles al enfoque de ‘correcto o incorrecto’, pues emplean más elementos de la información que aparece en las respuestas”.

ensino e de aprendizagem, as atitudes e as condutas dos estudantes relacionados com cada uma das áreas, a magnitude e o tipo de relações e influências destes fatores com o rendimento das provas” (OCDE-PISA, 2004, p.08).

O que significa que se constitui num instrumento complementar de avaliação. No caso do questionário direcionado aos estudantes, este se compôs de 41 questões acerca do nível socioeconômico; atividades e bens culturais; nível de comunicação dos pais; trajetória acadêmica; condições de escolaridade; opinião sobre a língua e hábitos de leitura; clima institucional e expectativa para o futuro. E os questionários aplicados aos dirigentes abarcam 22 perguntas sobre a característica do estabelecimento; avaliação; característica dos docentes; e, opiniões dos dirigentes.

Em suma, a aplicação do PISA 2000 procedeu da seguinte maneira: foram apresentados aos educandos, cadernos e questionários impressos, composto por questões de múltipla escolha e com respostas abertas. De acordo com o Informe Nacional: República Argentina, a prova do PISA 2000 se compôs de 9 cadernos equivalentes entre si e por esta característica cada educando respondeu a apenas um destes cadernos. Estes testes intentavam averiguar a capacidade de reflexão e raciocínio dos alunos acerca das áreas avaliadas, para além da reprodução de saberes adquiridos. “Em média, cada aluno respondeu de 55 a 65 questões em um período de duas horas. Também foram coletadas informações sobre o contexto social e escolar. Cada aluno dispôs de cerca de 45 minutos para responder aos questionários” (INEP, 2001, p.21).

Os dirigentes das escolas também responderam a um questionário específico acerca da escola, num período de 30 minutos, ampliando desta forma a gama de informações contextuais, que desempenham papel importante na análise dos resultados obtidos pelos educandos, posto que a avaliação do PISA não se centra exclusivamente no resultado obtido pelos alunos na resolução dos exercícios, na medida em que considera que “estudos de avaliação educacional partem da premissa de que a escolarização é um produto desigualmente distribuído, que responde às condições socioeconômicas e culturais e ao contexto regional” (INEP, 2001, p.23). O que significa que a origem socioeconômica e cultural dos alunos é levada em consideração na análise dos resultados por eles apresentados.

Na sequência proceder-se-á à apresentação do PISA 2000 no Brasil e na Argentina, buscando evidenciar como a participação ocorreu em cada um destes países. Para tanto, privilegiou-se as informações contidas nos Informes e Relatórios Nacionais, no caso do Brasil o *PISA 2000: Relatório Nacional* (2001) e, da Argentina o *Informe Nacional: República Argentina* (2004).

1.2.1 A participação do Brasil no PISA 2000

Uma vez que se elege o Relatório Nacional: PISA 2000, como a principal referência para a apresentação do Brasil em sua primeira participação no Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes - PISA (2000), faz-se de extrema importância discorrer acerca da composição deste documento. Destaca-se que ele foi publicado em 2001, e por isso, aí reside um dos limites deste documento, na medida que não contempla os resultados dos países que se submeteram à avaliação posterior – e, a observar pela data de sua publicação, não teria como registrar a participação dos demais países que se submeteram ao PISA PLUS (2001), ficando, portanto, restrita aos 32 países da primeira avaliação.

De qualquer forma, ele se constitui num instrumento privilegiado, na medida em que, nenhum outro documento analisado superou a abordagem por ele utilizada no que diz respeito ao próprio país.

No que se refere à sua estrutura, o documento se compõe de oitenta e oito páginas, distribuídas em cinco capítulos. Na primeira parte, seguida pela apresentação de autoria de Maria Helena Guimarães de Castro, discorre-se acerca da OCDE/PISA, bem como, de avaliações anteriores ao PISA, com ênfase para os Estudos conjuntos do Projeto Educação e Desenvolvimento Econômico do Programa Eciel, além do Projeto do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação, coordenado pela Unesco/Orealc. Abordando também, a evolução dos indicadores educacionais no Brasil.

O segundo capítulo versa sobre o Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA), retratando o que é o PISA, os objetivos e respectivos ciclos de avaliação, sobre o desenho da pesquisa, bem como, o que é avaliado, acerca da realização da prova e resultados, e ainda, destaca o PISA no Brasil e sua população de referência.

O terceiro capítulo destaca os indicadores socioeducacionais no contexto do PISA, dando ênfase aos indicadores econômicos e sociais, bem como, aos educacionais.

O quarto capítulo aborda o conceito de Leitura utilizado no PISA, a descrição das escalas e subescalas, e a interpretação das escalas seguidas de exemplos de itens avaliados. E no último capítulo faz-se a apresentação e discussão dos resultados que antecedem as considerações finais.

Há ainda no documento, em anexo, um Parecer sobre a participação do Brasil no PISA, intitulado: *A penosa evolução do ensino e seu encontro com o Pisa*, de autoria de Cláudio de Moura Castro.

No que diz respeito à participação do Brasil no PISA, algumas evidências são encontradas no próprio documento elaborado pelo INEP. No texto de apresentação do mencionado Relatório Nacional, Maria Helena Guimarães de Castro faz referência ao contexto da terceira etapa da educação básica – o ensino médio – que em alguns países, corresponde à educação pós-primária, sinalizando para o desafio de sua ampliação nos moldes das reformas em curso, uma vez que, “em admirável sintonia com a última geração de reformas no mundo, o projeto do ensino médio no Brasil expressa a contemporaneidade, e tem a ousadia de ser prospectivo” (INEP, 2001, p.07).

Em contrapartida, nem sempre o aluno de 15-16 anos está cursando o 1º ou 2º ano do Ensino Médio, podendo estar ainda nas séries finais do ensino fundamental, como é o caso de muitos dos alunos brasileiros submetidos à avaliação. Na verdade, o PISA analisa o resultado da educação básica, considerada até a conclusão da educação secundária básica, que corresponde à etapa final do ensino fundamental no Brasil, e na maioria dos países ao final da educação obrigatória. Segundo a autora, em que pese o reconhecimento dos obstáculos a serem transpostos, é conferida à proposta curricular denominada contemporânea a incumbência de incorporação em seus eixos as tendências apontadas para o novo século. Estas tendências emergem segundo este documento, da publicação *Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva: Libro blanco sobre la educación y la formación*, de elaboração da Comissão da Comunidade Europeia (1995) e das orientações da UNESCO presentes no relatório da *Reunião Internacional sobre Educação para o Século 21*, no qual se apresentam as quatro grandes necessidades de aprendizagem do próximo milênio e as quais devem ser respondidas pela educação para a formação dos cidadãos: “aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. E insiste que nenhuma delas deve ser negligenciada” (INEP, 2001, p.07).

Além destes apontamentos, o Relatório Nacional (INEP 2001) faz também referência à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), como um universo de possibilidades, haja vista que esta se apresentou como instrumento precípua de reforma na educação brasileira nos anos noventa, pois, com base nas mudanças preconizadas, no marco desta nova legislação, a avaliação vai ganhando maior espaço e passa ser considerada como uma ferramenta estratégica para orientar as políticas públicas no âmbito educacional. Nessa conjuntura,

A Nação anseia por superar privilégios, entre eles os educacionais; a economia demanda **recursos humanos mais qualificados**. Essa é uma oportunidade histórica para **mobilizar recursos, inventividade e compromisso na criação de novas**

formas de organização institucional, curricular e pedagógica que superem o status de privilégio que o ensino médio ainda vem tendo no Brasil (INEP, 2001, p.07, grifos nossos).

Neste breve fragmento podem ser observados os embriões da Reforma Educacional no Brasil: valorização do capital humano, mensurados em grande medida pelas avaliações em larga escala; proposição de novas formas de gestão da escola e de organização curricular; e “mobilização de recursos” entendida como redistribuição destes, de maneira eficiente, eficaz e efetiva, o que, em linhas gerais não significa mais recursos e sim sua melhor utilização.

Assim, a participação do Brasil no Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (Pisa) ocorre dentro deste contexto, com o propósito de gerar dados de qualidade, examiná-los com competência e tirar as lições e implicações de políticas procedentes (INEP, 2001, p.08).

Neste cenário, o INEP ocupa um lugar de destaque, pois, sob a orientação do Consórcio Internacional, é o responsável pela implementação, aplicação, avaliação e análise dos resultados do PISA no Brasil. A influência do PISA no Brasil, sobretudo nos instrumentos de avaliação em larga escala, pode ser identificada em pelo menos dois momentos, em documentos elaborados pela OCDE e que versam sobre o PISA, o primeiro registrado no *PISA 2000: Relatório Nacional* que revela sua relação com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM):

A estrutura conceitual de avaliação do Enem, tendo como referência principal a articulação entre o conceito de educação básica e o de cidadania, tal como definidos nos textos constitucionais e na nova LDB, **encontra-se inteiramente em consonância com os preceitos do Pisa**, que está desenhado a partir de um modelo dinâmico de aprendizagem, no qual conhecimentos e habilidades devem ser continuamente adquiridos para uma adaptação bem-sucedida em um mundo em constante transformação (INEP, 200, p.08-09, grifos nossos).

O segundo, registrado no *Iberoamérica en PISA 2006: Anexos Informe Regional del GIP (Grupo Iberoamericano de PISA)*, OCDE-PISA (2009), menciona que no Brasil o PISA possui íntima relação com outros processos avaliativos realizados no país, com destaque para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Sendo que uma de suas metas é atingir, até 2021, um Índice Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) equivalente ao atingido pelos países da OCDE em 2006.

Entre as contribuições que o PISA pode trazer para melhorar a qualidade da educação é importante notar que a meta nacional que tem que alcançar o IDEB para o ano de 2021 se fixou a partir da média dos alunos de países da OCDE que participaram do PISA 2006, e dos níveis de competência estabelecidos pelo PISA. **Quer dizer que o país deve alcançar em 2021 o mesmo nível de qualidade, considerando**

competência e rendimento, que a média dos países da OCDE. Essa comparação com resultados internacionais é possível graças a uma metodologia que concilie a distribuição de competências do PISA com as do SAEB⁷⁷ (OCDE-PISA, 2009, p.17, grifos nossos).

Parece oportuno aqui assinalar que no caso do SAEB, este corresponde à avaliação de alunos de uma série específica (9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, por exemplo), e o PISA por seu turno não está relacionado a uma série em específico, na medida em que a idade é o critério precípuo para a realização da prova (15-16 anos). E nesta perspectiva, parece inconciliável o uso destas duas metodologias, pois se abarcam universos distintos, na medida em que a distorção idade-série não pode ser desconsiderada no contexto brasileiro. E ao se primar por uma série em específico se deturpa o objetivo principal do PISA.

Neste sentido, se observa a importância conferida ao PISA no Brasil, na medida em que este se reflete nos instrumentos avaliativos de ordem nacional, trazendo em seu bojo o arcabouço deste como matriz para o delineamento dos processos de avaliação em nível micro.

Em conformidade com o INEP (2001) a implementação do PISA 2000 no Brasil esteve pautada em cinco objetivos, quais sejam:

- Obter informações para situar o desempenho dos alunos brasileiros no contexto da realidade educacional, nacional e internacional;
- Fomentar a discussão sobre indicadores de resultados educacionais adequados à realidade brasileira;
- Participar das discussões sobre as áreas de conhecimento avaliadas pelo PISA em fóruns internacionais de especialistas;
- Promover a apropriação de conhecimentos e metodologias na área de avaliação educacional;
- Disseminar as informações geradas pelo PISA, tanto em termos de resultados quanto em termos de conceitos e metodologias, entre diversos atores do sistema educacional, governamentais e não governamentais (INEP, 2001, p.22).

Ou seja, a participação do Brasil no PISA “ocorre dentro da perspectiva de se obter informações que possam situar o desempenho dos alunos brasileiros no contexto da realidade educacional, em nível nacional e internacional”, ao mesmo tempo em que o país se aproxima

⁷⁷ (Livre tradução do autor). No original: *Entre los aportes que PISA puede traer para mejorar la calidad de la educación es importante notar que la meta nacional que tiene que alcanzar el IDEB para el año 2021 se fijó a partir de la media de los alumnos de países de la OCDE que participaron en PISA 2006 y de los niveles de competencia establecidos por PISA. Quiere decir que el país debe alcanzar en 2021 el mismo nivel de calidad, considerando competencia y rendimiento, que la media de los países de la OCDE. Esa comparación con resultados internacionales es posible gracias a una metodología que compatibiliza la distribución de competencias de PISA con las de SAEB.*

de experiências de avaliação internacional que vão se desenvolvendo após 1970, com destaque para dois projetos de investigação e avaliação de aspectos educacionais, que abarcou o Brasil juntamente com diversos países latino-americanos, a saber: o projeto coordenado pelo Programa Estudos Conjuntos para a Integração Latino-Americana (ECIEL) nos anos 70 e do que foi conduzido pelo Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (UNESCO/OREALC), na década de 90 (INEP, 2001, p.09).

Conforme já indicado, a amostra representativa do PISA 2000 apresentou uma variação entre quatro e dez mil estudantes entre os países. No Brasil, esta amostra correspondeu à participação de 4.893 estudantes. Importante lembrar que a população de referência para o PISA corresponde a jovens que se encontram na idade de 15 anos e 3 meses e 16 anos e 2 meses e que frequentam a escola.

Há que se destacar, que por razões operacionais e de custo, “a população de referência brasileira excluiu os estudantes das escolas rurais da Região Norte e, também, aqueles das escolas rurais com menos de 5 alunos matriculados”, estes alunos correspondiam a 0,4% da população de referência num universo de 58% da população estudantil brasileira na idade mencionada, nas regiões não excluídas (INEP, 2002, p.22).

No que concerne à amostra probabilística complexa, destaca-se que esta se compôs de estratificações e conglomerados resultando no sorteio de escolas e, no interior destas, de alunos com idade correspondente à população de referência. De acordo com a localização da escola – urbana ou rural – procedeu-se à estratificação, além de se recorrer a informações pertinentes à infraestrutura física das escolas, região geográfica, tipo de rede (pública ou privada) e número de alunos matriculados como variáveis de estratificação implícita (INEP, 2001, p.23).

No próximo seguimento, far-se-á a exposição da participação da Argentina no PISA 2000.

1.2.2 A Participação da Argentina no PISA 2000

Para a apresentação da participação da Argentina no PISA 2000, o *Informe Nacional: República Argentina* será a principal fonte de informações, uma vez que este traz mais detalhes deste evento em relação ao referido país, do qual não se pôde obter maiores informações em outros referenciais investigados.

O referido documento foi publicado em 2004, e, um dos destaques do Informe Nacional é a contemplação de alguns resultados do PISA 2000 e do PISA PLUS (2001). Contudo, há um equívoco nesta publicação quando se registra que o Brasil, Federação Russa, Letônia e Liechtenstein tenha participado do PISA PLUS (OCDE-PISA, 2004, p.06). Pois,

O PISA se aplicou pela primeira vez no ano 2000 e participaram os 28 países membros da OCDE, e também **Brasil, Federação Russa, Liechtenstein e Letônia**. O Chile e outros países não membros da OCDE manifestaram interesse na prova PISA, por isso no ano 2001 se ampliou o projeto para que pudessem participar novos países (projeto PISA +). Além do Chile, participaram no PISA + Albânia, Argentina, Bulgária, Hong Kong, Indonésia, Israel, Macedônia, Peru, Romênia e Tailândia. No total participaram 43 países (**32 países no PISA 2000 e 11 países no PISA +**), dos quais 2 não têm resultados (Holanda e Romênia)⁷⁸ (CHILE, 2003, p.05, grifos nossos).

O documento compõe-se de sessenta e oito páginas, distribuídas em quatro capítulos. Após uma breve introdução, faz-se a apresentação do que é o PISA; dos países participantes do PISA PLUS; ciclos de avaliação; objetivos e conteúdos do Programa; a Capacidade Leitora, Matemática e Científica; Informações esperadas; características e estrutura dos instrumentos e sobre a implementação da prova na Argentina.

O capítulo dois dedica atenção especial à Capacidade Leitora no PISA, bem como, a definição e seu contexto no Programa; suas dimensões; níveis de desempenho e tarefas requeridas, e, resultados.

Da mesma forma ocorre no capítulo três, contudo neste, dividem o mesmo espaço as capacidades secundárias: Matemática e Ciências. Além da definição de cada capacidade e seus contextos, das suas dimensões e níveis de desempenho e tarefas requeridas, bem como, dos resultados, faz-se a apresentação de exemplos de perguntas e exercícios.

No capítulo quatro, discorre-se acerca dos fatores associados com o rendimento dos estudantes na Capacidade Leitora, dentre eles, os fatores do contexto familiar e escolar e uma síntese de resultados. E ao final, em anexo, faz-se a apresentação de exemplos de exercícios de Leitura.

⁷⁸ (Livre tradução do autor). No original: *PISA se aplicó por primera vez en el año 2000 y participaron los 28 países miembros de la OCDE más Brasil, Federación Rusa, Liechtenstein y Letonia. Chile y otros países no miembros de la OCDE manifestaron interés en la prueba PISA, por lo que el año 2001 se amplió el proyecto para que pudieran participar nuevos países (proyecto PISA +). Además de Chile, participan en PISA + Albania, Argentina, Bulgaria, Hong Kong, Indonesia, Israel, Macedonia, Perú, Rumania y Tailandia. En total participan 43 países (32 países en PISA 2000 y 11 países en PISA +), de los cuales 2 no tiene resultados (Holanda y Rumania).*

O *Informe Nacional: República Argentina* situa brevemente a participação da Argentina no PISA 2000, mais especificamente no PISA PLUS, que foi aplicado em 2001, quando assinala que:

O projeto foi elaborado para aplicação nos países membros da OCDE, porém seu projeto permite a incorporação de outros países. Dado o interesse que o projeto despertou em alguns países que não são os membros da OCDE, organizou-se uma recoleta adicional de dados do PISA 2000, denominada PISA Plus, no ano de 2001, em que participou a Argentina, junto com outros países⁷⁹ (OCDE-PISA 2004, p.05).

A implementação da prova do PISA na Argentina contou primeiramente com uma aplicação piloto em novembro de 2000, sendo que seu estudo definitivo foi levado a cabo em novembro de 2001, sob a orientação da Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Houve, tal como no Brasil, o sorteio das escolas com base num marco específico, e deste sorteio foram contemplados 156 estabelecimentos com uma amostra representativa de 3.983 alunos pertencentes a escolas estatais e privadas.

Com relação a esta população de referência, destaca-se no documento que “Este tamanho de amostra permite fazer inferências para o país em conjunto, porém não para regiões ou entidades em seu interior, para isso seria necessário aplicar as provas a uma amostra muito maior⁸⁰” (OCDE-PISA, 2004, p.10).

De qualquer maneira, além das considerações positivas que foram direcionadas pelo informe da Argentina, há que se enfatizar também que este se debruçou sobre os questionários de contexto dos alunos e traz elementos importantes para a análise dos resultados de ambos os países, com base nos fatores relacionados ao rendimento dos alunos:

Os questionários de contexto, que se aplicaram com as provas PISA aos diretores e aos estudantes, oferecem uma valiosa gama de informação que pode dar lugar a algumas aproximações explicativas sobre os fatores que se relacionam com o desempenho dos estudantes. Estes resultados podem gerar novas questões sobre os temas explorados e sobre novas temáticas que surgem a partir da análise das respostas dadas pelos alunos, já que **nós nos dedicaremos a analisar somente os dados que oferecem os questionários dos estudantes**⁸¹ (OCDE-PISA, 2004, p.35, grifos nossos).

⁷⁹ (Livre tradução do autor). No original: *El proyecto fue planificado para su aplicación en los países miembros de la OECD, pero su diseño permite la incorporación de otros países. Dado el interés que el proyecto despertó en algunos países que no son miembros de la OECD, se organizó una recolección adicional de datos de PISA 2000, denominada PISA Plus, en el año 2001, en el que participó Argentina junto con otros países.*

⁸⁰ (Livre tradução do autor). No original: “Este tamaño de muestra permite hacer inferencias para el país en conjunto, pero no para regiones o entidades en su interior, para ello sería necesario aplicar las pruebas a una muestra mucho mayor”.

⁸¹ (Livre tradução do autor). No original: *Los cuestionarios de contexto, que se aplicaron con las pruebas Pisa a los directores y a los estudiantes, ofrecen una valiosa gama de información que puede dar lugar a algunas aproximaciones explicativas sobre los factores que se relacionan con el desempeño de los estudiantes. Estos hallazgos pueden generar nuevos interrogantes sobre los temas explorados y sobre nuevas temáticas que*

Sabendo-se que o estudo do PISA 2000 privilegiou a aptidão em Leitura como foco principal, é nesta direção que o Informe justifica sua opção pelos questionários dirigidos aos alunos e, principalmente, relacionados com o desempenho na capacidade leitora.

As duas grandes dimensões elencadas no documento, acerca dos fatores que influenciam na qualidade e desempenho dos educandos, correspondem aos fatores do entorno familiar e aos fatores do entorno escolar (OCDE-PISA, 2004, p.35). Dentre os aspectos que compõe o entorno familiar destacam-se: Índice Internacional Socioeconômico de Nível Ocupacional (ISO); a atividade laboral e a educação dos pais. No que diz respeito aos fatores do entorno escolar que influenciam na qualidade e desempenho estudantil assinala-se:

(1) A quantidade de alunos por sala de aula de Língua; (2) A quantidade de aulas de Língua; (3) A quantidade de tempo que destinam os estudantes a tarefas e a estudar Língua; (4) A colaboração dos pais e outros adultos nas tarefas escolares; (5) As características, opiniões e sentimentos dos estudantes sobre as aulas de Língua; e (6) A valorização e a atitude frente a leitura⁸² (OCDE-PISA, 2004, p.43).

Cada um destes fatores será mais bem apresentado na próxima seção que trata especificamente dos resultados do Brasil e da Argentina no PISA 2000, em cada uma das áreas avaliadas: LEITURA, MATEMÁTICA e CIÊNCIAS.

Estudar os resultados estudantis brasileiro e argentino no PISA 2000 e buscar identificar as possíveis relações destes com as reformas educacionais na América Latina, sobretudo, no âmbito do Brasil e da Argentina se apresenta como um desafio, na medida em que cada país possui sua especificidade, entretanto dado o contexto de globalização, em que cada vez mais os países vão se apropriando de políticas gradualmente mais comuns, coloca-se no horizonte a potencialidade de sua realização. Entre essas políticas o PISA se apresenta como elemento de articulação das duas reformas, considerando a adesão de ambos aos propósitos do programa. Para buscar esse objetivo, primeiramente discorrer-se-á acerca das Reformas Educacionais na América Latina, e em especial no Brasil e na Argentina, com ênfase no período correspondente à década de 1990 e anos iniciais de século XXI. E no Capítulo III buscar-se-á identificar os possíveis efeitos das reformas a partir dos resultados apresentados pelos países em questão.

surgen a partir del análisis de las respuestas dadas por los alumnos, ya que nosotros nos dedicaremos a analizar sólo los datos que ofrecen los cuestionarios de los estudiantes.

⁸² (Livre tradução do autor). No original: (1) *La cantidad de alumnos por clase de Lengua;* (2) *La cantidad de clases de Lengua;* (3) *La cantidad de tiempo que destinan los estudiantes a tareas y a estudiar Lengua;* (4) *La colaboración de los padres y otros adultos en las tareas escolares;* (5) *Las características, opiniones y sentimientos de los estudiantes sobre las clases de Lengua;* e (6) *La valoración y la actitud hacia la lectura.*



Candido Portinari

“Retirantes” (1944)

CAPÍTULO 2

AS (RÉ)FORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E NA ARGENTINA EM DOIS ATOS: DO CREPÚSCULO DO SÉCULO XX À ALVORADA DO SÉCULO XXI

*Para ser cidadão, primeiro se deve estar vivo, algo que muitos tecnocratas se esquecem. E o direito à vida vem antes de qualquer outra consideração*⁸³ (BORON, 2003, p.40).

A palavra Reforma tem assumido distintos significados, quando relacionada à área educacional. Para Krawczyk e Vieira (2008) esta tem sido utilizada como metáfora de mudança, como uma das palavras-chave que caracterizam o discurso político sobre a educação e a escola.

A opção pelo prefixo (ré), ora utilizado entre parênteses, tem como propósito caracterizar as reformas aqui aludidas. O termo caracteriza de imediato um movimento dinâmico no qual presente e passado se consubstanciam em algo novo e, a depender das lentes com que se vislumbram, pode revelar elementos que mudam a direção original do movimento – e se posicionam em marcha à ré – ainda que revestidos de modernidade. Ao ajustar o foco sobre as reformas educacionais vivenciadas pelo Brasil e pela Argentina no transcorrer da história destes países, pode-se perceber que as circunstâncias históricas em que estas vão sendo gestadas e executadas possuem papel principal, não sendo meros coadjuvantes que apontam para o passado.

Com este mesmo sentido, Boron (2003), ao discorrer acerca do conceito das Reformas do Estado se apropria da palavra contrarreforma como correlato à reforma latino-americana. Segundo este autor, na tradição filosófica ocidental, *reforma* apresenta uma conotação progressista enquanto o uso do termo contrarreforma, que principia a ser utilizado após a Reforma Protestante, refere-se à reação do setor católico conservador, ou seja:

Na tradição política ocidental, falar de reformar sempre significou um processo de mudança para uma sociedade mais igualitária, uma sociedade mais justa, uma sociedade potencialmente mais democrática. No entanto, as reformas do Estado que ocorreram na América Latina se moveram exatamente na direção contrária. Por isso, mais que reformas, o termo mais correto seria dizer que foram processos de contrarreforma, processos de destruição, processos que tiveram como consequência processos de descidadanização. A princípio, temos um único exemplo: a privatização da educação⁸⁴ (BORON, 2003, p.34).

⁸³ (Livre tradução do autor). No original: *Para ser ciudadano, primero hay que estar vivo, algo que muchos tecnócratas se olvidan. Y el derecho a la vida es anterior a cualquier otra consideración.*

⁸⁴ (Livre tradução do autor). No original: (...) *en la tradición política occidental, hablar de reformas siempre significó un proceso de cambio a una sociedad más igualitaria, una sociedad más justa, una sociedad*

Ao relacionar política e reforma educacional pode-se observar uma linha muito tênue entre estas, sobretudo quando se considera que as reformas na e da educação se processam pela ação ou inércia de políticas no campo educacional, especificamente em razão de sua articulação com outros setores igualmente importantes, tais como, o econômico, o social e o cultural.

Desta forma, procede-se à apresentação das reformas educacionais na América Latina como um todo e em seguida, com ênfase nas reformas educacionais ocorridas no Brasil e na Argentina, de acordo com o ponto de vista da (ré)forma, ou, nas palavras de Boron, da contrarreforma.

2.1 O IMPACTO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS DAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX NA AMÉRICA LATINA

A reforma do Estado – vetor das transformações educacionais – foi apresentada à sociedade como uma estratégia necessária para racionalizar os investimentos e a gestão pública e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010).

Nas últimas décadas do século XX, a América Latina se constituiu no epicentro de reformas em todos os segmentos, o que acarretou em impactos de grande magnitude, sobretudo na sua reestruturação produtiva e no campo da educação.

(...) as reformas escolares que marcaram a segunda metade do século XX podem ser descritas, em geral, do seguinte modo: uma disposição política intencional, planejada, tomada por uma autoridade formal, destinada a mudar duradouramente a totalidade ou uma dimensão significativa do processo educativo, em função de uma determinada concepção de futuro (BARROSO apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 09).

Segundo este autor, as reformas, em linhas gerais, aparecem associadas à percepção de uma crise do sistema educativo, interna ou externa, e as mesmas se processam de forma transformadora nos aspectos políticos, econômicos e sociais.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien – Tailândia, em 1990, dentre outros, é um dos principais marcos para a materialização das reformas

potencialmente más democrática. Sin embargo, las reformas del Estado que tuvieron lugar en Latinoamérica se movieron exactamente en la dirección contraria. Por eso, más que reformas, el término más correcto sería decir que fueron procesos de contra-reforma, procesos de destrucción, procesos que tuvieron consecuencia procesos de des-ciudadanización. Tenemos inicialmente un solo ejemplo: la privatización de la educación.

educacionais, trazendo em seu arcabouço a preocupação em promover maior equidade social para os países mais populosos que se encontravam em maior situação de pobreza. “A partir daí, a educação voltou a fazer parte das agendas nacionais e internacionais como tema central das reformas políticas e econômicas” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.16).

Sob a convocação da UNESCO⁸⁵, PNUD⁸⁶, UNICEF⁸⁷ e Banco Mundial, além de contar com a coparticipação do BID⁸⁸, a Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT), tal como assevera Casassus (2001), teve como propósito fundamental a criação de um contexto político, que favorecesse a orientação de políticas educacionais, com vistas ao fortalecimento da educação básica, com especial atenção aos processos de aprendizagem.

Importante mencionar que, o instrumento primordial se deu pela via da reorientação do crédito internacional, pois, tinha-se como herança da década de 1980 o ajuste estrutural que vinha sendo aplicado com rigor, sobretudo, no setor social, e no qual a educação também fora acometida. Inicia-se assim um movimento internacional de reforma educacional na América Latina, com vistas ao enfrentamento de desafios propostos pela nova ordem econômica. Os sistemas educacionais deveriam enfrentar os obstáculos a serem transpostos sem, no entanto, aumentar a exclusão – própria dos problemas estruturais do desenvolvimento capitalista. Entretanto, tal como aponta Krawczyk (2000):

(...) No processo de mundialização da economia o conhecimento é frequentemente apresentado como a principal variável na explicação das novas formas de organização social e econômica – e muitas vezes como condicionante e gerador de novas desigualdades e diferenciações. Daí a centralidade que se tem outorgado à educação escolar. Cada vez mais, a política educacional passa a ser considerada, no marco das políticas sociais, como uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica, uma política que sequer tem a capacidade inclusiva do capitalismo industrial (KRAWCZYK, 2000, p.02).

Dado o impulso da Conferência, as políticas educacionais vão sendo conduzidas, “tanto na definição de suas prioridades quanto de suas estratégias pelas orientações dos organismos internacionais financiadores principalmente pelo Banco Mundial” (KRAWCZYK, 2000, p.02-03). É neste cenário que se esboçou a reforma educacional da década de 1990, trazendo um novo modelo de gestão e organização da educação pública no âmbito dos sistemas e das instituições.

Há que se destacar que a reforma educacional, tal como denominou Casassus (2001, p.03), de “segunda geração”, foi se gestando ao longo da década de noventa e, embora a

⁸⁵ Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

⁸⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

⁸⁷ Fundo das Nações Unidas para a Infância

⁸⁸ Banco Interamericano de Desenvolvimento

Conferência Mundial de Educação para Todos consista em um dos marcos mais importante no processo, houve outros eventos que corroboraram para a efetivação da reforma, tais como: O Promedlac IV e V, a 24ª Reunião da Cepal⁸⁹ e o Seminário Internacional da Unesco.

O Promedlac IV – sigla indicativa da reunião de Ministros de Educação convocados pela UNESCO no intuito de analisar o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, em sua quarta reunião em Quito –, de 1991, é apontado pelo autor como o segundo marco.

Conforme Casassus (2001, p.11), tal reunião foi considerada pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) como o marco mais importante no âmbito da política de educação na década de 1990, por suscitar a necessidade de uma profunda transformação da gestão tradicional, numa nova etapa de desenvolvimento da educação, que respondesse aos desafios postos pela mudança das atividades de produção, uma vez que as estratégias tradicionais teriam esgotado as possibilidades de conciliação entre quantidade e qualidade. Nesta ocasião, delimitou-se que a gestão seria o instrumento, o elo, de uma etapa de desenvolvimento até a outra, levando-se em consideração o avanço na precisão de algumas características, que esta gestão deveria ter, de maneira a facilitar:

(1) a abertura do sistema, terminando com sua auto-referência para responder às demandas da sociedade; (2) o estabelecimento de novas alianças, abertura do sistema de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados; (3) um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico; (4) a passagem da ênfase na quantidade para a ênfase na qualidade (CASASSUS, 2001, p.11).

A 24ª Reunião da Cepal, que convocou os Ministros da Economia e Finanças, ocorrida no ano seguinte, em 1992, em Santiago do Chile, é apontada pelo autor como terceiro marco, numa perspectiva em que o investimento nacional em educação seria o principal mecanismo para o desenvolvimento, posto que a educação emergisse como a única política pública capaz de responder às necessidades de desenvolvimento, expressa no crescimento econômico e na integração social (CASASSUS, 2001, p.12).

Como quarto marco, tem-se o Promedlac V - realizado em Santiago, em 1993. Essa reunião tinha como intuito a criação, identificação e esboço de ações capazes de melhorar os níveis de qualidade das aprendizagens. Para tanto, chegou-se à conclusão que, em nível macro, os instrumentos seriam a criação de sistemas nacionais de avaliação e o desenvolvimento de programas de discriminação positiva. Em nível micro, a atenção voltaria-se para a escola e seus processos (CASASSUS, 2001, p.12).

⁸⁹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

No mesmo ano e cidade – 1993, Santiago do Chile –, define-se o quinto marco: o Seminário Internacional organizado pela UNESCO sobre descentralização e currículo, considerado pelo autor como de ordem mais técnica que política. Segundo Casassus:

Nesse seminário discutiu-se a experiência internacional sobre as diferentes modalidades de descentralização curricular e as possibilidades de representar o comum e o diverso no currículo, em particular a redistribuição de competência em matéria curricular no nível macro, com a geração de objetivos e normas gerais e, no nível micro, a introdução de conteúdos locais (CASASSUS, 2001, p.12).

Pode-se afirmar que as reformas educacionais, ocorridas na década de 1990, tiveram como precedentes acordos assumidos pelos governos na Conferência Mundial de Educação para Todos, diante dos problemas identificados por eles e, pelos organismos internacionais, dando início a um processo de indução externa sob a liderança, especialmente do Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento, “que condicionavam a concessão de empréstimos aos Estados nacionais da região à implantação dessas reformas” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.15).

Importante destacar que a crítica às funções dos Estados nacionais no que concerne à gestão pública numa perspectiva do provimento do chamado Bem-Estar Social, teve grande preponderância na elaboração das proposições e diagnósticos educacionais para a América Latina:

Foram impostas a reformulação do papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais, a substituição do controle centralizado no Estado pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública, reservando-se ao Estado as funções de coordenação e regulamentação (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.15-16).

Assistiu-se, assim, a uma reestruturação do setor produtivo e a mudanças institucionais, ancorados na nova estruturação do Estado, a partir da nova ordem mundial, o que justificava a urgência de uma reforma educacional que, tal como asseverou Casassus (2001), serviu como ponta de lança no processo de reforma do Estado.

Neste período, segundo Zanardini (2008), o Estado se situa como o grande responsável pela crise da sociedade capitalista, posto que sua ineficiência junto aos setores sociais e econômicos, consubstanciados nos excessivos gastos, com os chamados direitos sociais estaria culminando para a crise no âmbito do capital, tendo como solução a lógica do livre mercado, uma vez que se fazia necessário rever o papel “interventor” do Estado.

Assim, ao considerar que a crise é do Estado, o redirecionamento da economia ao mercado torna-se imprescindível sem, no entanto, prescindir da existência do governo. Estes

apontamentos encontram subsídios no discurso de Milton Friedman, economista norte-americano ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1965 e, sobretudo, um dos maiores expoentes do liberalismo ultraconservador⁹⁰. Sua obra *Capitalismo e Liberdade*, datada de 1962, pode ser considerada uma espécie de tutorial neoliberal. O autor ao discorrer acerca da importância do governo e do mercado enfatiza que:

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das ‘regras do jogo’ e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos - e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto característico da ação política é o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é a de permitir uma grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional (FRIEDMAN, 1962, p.12).

Nesta perspectiva, a liberdade econômica, segundo o autor é garantida pelo mercado, e a liberdade política é por ele entendida como a ausência de coerção do indivíduo pelos demais semelhantes. Em suas palavras: “A ameaça fundamental à liberdade consiste no poder de coagir, esteja ele nas mãos de um monarca, de um ditador, de uma oligarquia ou de uma maioria momentânea” (FRIEDMAN, 1962, p.12).

Tal como concebe Zanardini (2008, p.67), é na perspectiva da possibilidade da manutenção da relação eficiente entre produção e consumo, que o Estado teria condições de “recuperar os valores e os princípios inscritos na chamada racionalidade material/subjetiva e garantir a liberdade econômica”.

Ao discorrer sobre o papel do governo na educação, Friedman (1962) irá estabelecer distinção entre educação e instrução, assinalando que “nem toda a instrução está relacionada com educação e, nem toda educação, com a instrução. O tema de interesse adequado é a educação. As atividades do governo estão em grande parte limitadas à instrução” (FRIEDMAN, 1962, p.49).

Em consonância com seu pensamento, a existência de uma sociedade democrática e estável não é possível sem que haja um grau mínimo de alfabetização e conhecimento da maioria dos cidadãos, e sem uma ampla aceitação de valores, estando na educação a possibilidade de realização desses dois objetivos, na medida em que: “o ganho com a

⁹⁰ Friedrich August Von Hayek, herdeiro da denominada escola austríaca de economia, que sob a influência do pensamento de Von Mises e em menor intensidade de Carl Menger é considerado o nome de maior impacto na corrente neoliberal, sem, no entanto, ser o mais “famoso”, ficando com Milton Friedman o papel de “astro da mídia”. Acerca desta temática ver Moraes (1996).

educação de uma criança não é desfrutado apenas pela criança ou por seus pais mas também pelos outros membros da sociedade” (FRIEDMAN, 1962, p.49).

A intervenção governamental em âmbito educacional, segundo Friedman (1962) pode ser interpretada de duas maneiras: no primeiro caso, dos “efeitos laterais” e no segundo pelo “interesse paternalista pelas crianças e por outros indivíduos irresponsáveis”. Importante destacar que para Friedman a liberdade se constitui num objetivo válido apenas para os indivíduos responsáveis e, ao passo que, crianças e insanos são, em sua visão, considerados como irresponsáveis. Assim sendo, destituídos de “liberdade”, por serem considerados “irresponsáveis”, a esses lhes resta o paternalismo.

A liberdade é um objetivo válido somente para indivíduos responsáveis. Não acreditamos em liberdade para crianças e insanos (...). O paternalismo é inevitável para aqueles que definimos como irresponsáveis. O caso mais claro é talvez o dos insanos. Estamos dispostos a não permitir que desfrutem de liberdade, mas, ao mesmo tempo, não podemos permitir que os eliminem. Seria ótimo se pudéssemos contar com a atividade voluntária de indivíduos para alojar e cuidar dos insanos. Mas acho que não devemos afastar a possibilidade de que tais atividades filantrópicas sejam inadequadas, quando menos por causa do efeito lateral envolvido no fato de eu me beneficiar se outro homem contribuir para o cuidado dos insanos. Por esta razão, podemos achar mais conveniente deixar que sejam cuidados pelo governo (FRIEDMAN, 1962, p.21).

Os “efeitos laterais”, por seu turno, dizem respeito às “circunstâncias sob as quais a ação de um indivíduo impõe custos significativos a outros indivíduos pelos quais não é possível forçar uma compensação, ou produz ganhos substanciais, pelos quais, também não é possível forçar uma compensação – circunstâncias estas que tornam a troca voluntária impossível” (FRIEDMAN, 1962, p.49). Ou seja, a “troca voluntária” – entre mercado e indivíduo –, neste caso, se vê impossibilitada na medida em que sob dadas circunstâncias, a ação de um indivíduo exige custos significativos aos demais indivíduos, sem que seja possível obrigar qualquer forma de ressarcimento. Assim sendo, e de acordo com estas proposições, os efeitos laterais e o paternalismo irão implicar de maneira distinta, tanto para a educação geral do cidadão quanto para a educação vocacional especializada. Isso significa que a intervenção por parte do governo precisa ocorrer de maneira distinta para ambas, o que requer igualmente ações diferenciadas.

Segundo este raciocínio, a apregoada “troca voluntária” entre mercado e indivíduos requer um mínimo de conhecimentos elementares para a consecução da circulação de mercadorias, mediada pela troca entre os indivíduos estando, pois, a educação elementar corroborando para o “exercício da cidadania numa sociedade livre”.

O mais óbvio seria exigir que cada criança recebesse pelo menos o mínimo de instrução de um tipo específico. Tal exigência poderia ser imposta aos pais sem nenhuma outra ação governamental - da mesma forma que proprietários de prédios e de automóveis são obrigados a obedecer a determinados padrões para protegerem a segurança alheia. Há, entretanto, uma diferença entre os dois casos. Indivíduos que não podem pagar os custos do cumprimento dos padrões estabelecidos para prédios ou automóveis podem, em geral, livrar-se da propriedade vendendo-a. A exigência pode, por isso, ser posta em vigor sem nenhuma outra providência por parte do governo. A separação de uma criança dos pais por não poderem pagar sua instrução numa escola é claramente inconsistente com nossa posição de considerar a família como a unidade social básica e nossa crença na liberdade individual. Além disso, muito provavelmente prejudicaria a educação da criança para o exercício da cidadania numa sociedade livre (FRIEDMAN, 1962, p.49).

Nesta mesma perspectiva, as políticas sociais não podem sustentar, constantemente, o direito social ou de acesso generalizado da educação à população, pois, dado o efeito lateral, o governo se limitaria a subsidiar, temporariamente e de maneira focalizada, os níveis mais baixos de instrução, posto que apenas “casos extremos poderiam ser resolvidos por subsídios especiais para famílias necessitadas” (FRIEDMAN, 1962, p.50).

A desnacionalização das instituições educacionais, pelo governo, é tomada como imprescindível, para a resolução da exigência do mínimo de instrução e subsídio governamental. Este posicionamento concorre para a defesa de empresas privadas, na medida em que, segundo a lógica de Friedman, a nacionalização da educação apresentava prejuízos a este segmento. A proposição dele seria, então, a de que o governo exigisse um mínimo de instrução dos alunos por ele financiado, em conformidade com um valor máximo a ser distribuído para cada dependente e que sob a “escolha” dos pais, este valor/investimento – e qualquer outro por eles adicionado – deveria ser gasto/aplicado em instituições previamente “aprovadas”, sendo estas com vista a fins lucrativos ou não. Enquanto o governo, por seu turno, estaria restrito à garantia de padrões mínimos, como por exemplo, a inclusão de um conteúdo mínimo comum nos programas e inspeção a padrões sanitários (FRIEDMAN, 1962, p.51).

No que tange à instrução primária e secundária, em consonância com o posicionamento de Friedman (1962, p.53), tanto a escola pública, quanto a privada devem concorrer para a desnacionalização da educação pública. Medida esta observada em sua proposição de incentivo aos pais desejosos de transferirem seus filhos para uma escola privada “aprovada”. Situação na qual os pais teriam como contrapartida o valor correspondente ao custo estimado ao aplicado em uma escola pública, e desta forma, resolveria o dilema dos pais que custeavam a escola privada e reclamavam pelo duplo pagamento deste serviço, posto que, além de pagarem indiretamente por meio dos impostos,

alegavam também custeá-la na forma de mensalidades, ou seja, de maneira direta. E para, além disso,

Tal solução também permitiria o surgimento de uma sadia competição entre as escolas. Assim, o desenvolvimento e o progresso de todas as escolas seriam garantidos. A injeção de competição faria muito para a preocupação de uma salutar variedade de escolas. E também contribuiria para introduzir flexibilidade nos sistemas escolares. E ainda ofereceria o benefício adicional de tornar os salários dos professores sensíveis à demanda de mercado. Com isso, as autoridades públicas teriam um padrão independente pelo qual julgar escalas de salário e promover um ajustamento rápido à mudança de condições de oferta e da procura (FRIEDMAN, 1962, p.53).

Uma vez atrelado o investimento ao número de educandos, certamente a concorrência por matrículas faria com que as escolas competissem entre si para conquistarem o maior número de alunos, posto que seu financiamento decorresse do número de matrículas. O que contribuiria para uma “salutar variedade de escolas”, o que também refletiria no pagamento dos salários dos professores em conformidade com a demanda do mercado.

A forma como é abordada a questão do salário dos professores, por Friedman (1962) está intimamente ligada com aspectos meritocráticos, regados à competição. Segundo o referido autor, a principal problemática que circunda a remuneração dos docentes não se situa no fato de ser baixa, posto que em média possam ser bastante altas, mas, por serem padronizadas. Para ele, “professores de nível baixo têm salários muito altos, e bons professores têm salários muito baixos. Os níveis salariais tendem a serem uniformes e determinados por tempo de serviço, diplomas obtidos de cursos - mais do que por mérito” (FRIEDMAN, 1962, p.54).

Para Friedman, isso decorre, em grande medida, como resultado do sistema de administração governamental das escolas e se agrava com a ampliação da área de controle pelo governo. Razão pela qual “as organizações educacionais profissionais são tão entusiasticamente favoráveis ao alargamento desta área – da escola distrital local ao Estado, do Estado ao Governo Federal” (FRIEDMAN, 1962, p.54). Em sua concepção, a comunidade passa a exercer um controle secundário e os professores, principalmente, devido ao fato dos salários serem, em linhas gerais, padronizados, torna impossível o estímulo à competição, capaz de proporcionar diferenças consideráveis nos salários, com base no mérito.

Se alguém quisesse organizar um sistema para recrutar e pagar professores, deliberadamente concebido para repelir os imaginativos, autoconfiantes e ousados a atrair os medíocres, tímidos e fracos, não precisaria fazer outra coisa senão imitar o sistema de requerer certificados de cursos e pôr em vigor estruturas de salários

padronizadas - como é feito atualmente nos sistemas adotados pelas metrópoles e pelos Estados (FRIEDMAN, 1962, p.54).

Em síntese, há a crença de que somente um sistema alternativo seria capaz de resolver esse impasse e solucionar estes e outros problemas, pois, por meio da competição, se regularia a questão do mérito, de tal forma, que apenas os bons profissionais seriam atraídos para o magistério.

Essa proposta de Friedman, baseada na competição e na meritocracia ignora o direito de todos a uma educação de qualidade, pois, ainda que fosse possível “atrair apenas os bons profissionais”, o ensino e o resultado seriam sempre desiguais.

É neste contexto em que as recomendações internacionais preconizaram a implementação de políticas de descentralização na gestão do Estado, bem como a incorporação de elementos próprios da gestão privada na gestão pública, em resposta à diminuição do papel dos Estados nacionais e respectivos recursos públicos em áreas sociais – Estado mínimo – dentre os quais se inclui a educação. Acentuando desta forma que “a organização e gestão do sistema educacional e da escola foram dimensões privilegiadas nas reformas do setor na América Latina durante a década de 1990 (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.10).

Para estas autoras o consenso em relação à reforma educacional em âmbito regional – América Latina – consubstanciou-se no que estas denominaram de “fetichização da necessidade de conhecimento instrumental” com vistas à inserção no mercado internacional (KRAWCZYK; VIEIRA, 2000, p.04).

Faz-se necessário destacar que as orientações políticas das Organizações Intergovernamentais (OIs) não se processam sem o consentimento dos Estados nacionais, e principalmente que estas não se constituem em instituições homogêneas e as orientações por elas emanadas não se formulam em completa harmonia, posto que se coloquem na arena de negociações de agendas políticas impregnadas de incongruências internas e externas, em que pese seu poderio.

As OIs são altamente institucionalizadas. Os membros/atores de uma OI não são livres para fazerem o que bem entenderem. A rigidez implicada na institucionalização tem sua contrapartida na adesão voluntária dos países membros, pois, as OIs constituem-se de acordo com as demandas consensuadas entre os que as criam ou os que nelas ingressam posteriormente (ROSEMBERG, 2000, p.71).

Indubitavelmente, as OIs possuem o poder de restringir ou facilitar a ação dos Estados, tal como destaca Rosemberg (2000, p.71), já que muitas vezes estão envolvidos empréstimos na área social, que impõem condições prévias na área econômica.

Porém, não se pode perder de vista o fato de que a Reforma Educacional na América Latina foi posta como condição para as reformas na área econômica, o que quer dizer que os empréstimos na área social foram regados a compromissos em âmbito econômico e vice-versa. Destaca-se também que, em grande medida, o processo de indução externa decorrente da intervenção das agências internacionais e da forte liderança do Banco Mundial, acabou por inculcar similitudes às políticas educacionais dos países da região, trazendo em seu bojo, apesar de certa homogeneidade política, algumas especificidades, pois, tal como asseveram Krawczyk e Wanderley (2003):

Apesar dessa unicidade das políticas educacionais vigentes nos países da região, observa-se a inflexão que as diferencia, decorrente do embate entre as diretrizes e a concretude social vigorante em cada um deles. Implementadas, essas políticas têm se defrontado com a heterogeneidade própria de cada país na região, expressão de sua cultura, ou seja, de suas formas particulares de realização societária, na produção de seres sociais específicos (KRAWCZYK; WANDERLEY, (2003, p.117).

Para estes autores, no campo específico, a educação é eleita como fator precípua entre políticas e estratégias de desenvolvimento econômico, social e cultural com vistas à instrumentalização para o enfrentamento da concorrência mundial, mediante a institucionalização de “formas quase mercantis de delegação de poderes e de relação com a demanda educacional, ao adotar o princípio do mercado como indicador das realizações em todas as esferas sociais e também ao ressignificar o conceito de cidadania enquanto consumo” (KRAWCZYK; WANDERLEY, (2003, p.117). Inaugura, portanto, um novo modelo de regulação, concomitantemente a uma nova relação entre o Estado e a sociedade na definição das políticas educacionais.

Nesta perspectiva, há que se considerar que, se de um lado os países latino-americanos comungam, em linhas gerais, de uma herança histórica, de acentuada subordinação ao capitalismo internacional e que não conseguiram levar a cabo um desenvolvimento capitalista avançado, por outro, não se pode ignorar a existência de características próprias em cada um dos Estados-Nação, pois, em linhas gerais, “os projetos educacionais implementados em cada um dos países eram distintos, embora todos aprofundassem as contradições geradoras de mais desigualdade e exclusão social” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.12).

Os diferentes níveis de desenvolvimento econômico, educacional e político, próprio de cada nação delinearão distintos projetos sem, no entanto, perder de vista a relação de

dependência perante os centros hegemônicos e, é neste cenário que as reformas educacionais vão se gestando no transcorrer da década de 1990, permeada por profundas modificações nas relações sociais, políticas e econômicas dentro e fora dos Estados-Nação.

Casassus (2001, p.14), ao discorrer sobre os objetivos que nortearam as reformas educacionais na América Latina, nos anos decorridos da década de 1990, o faz em três proposições: 1) Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social; 2) Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão; e 3) Melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro.

Estes objetivos são de suma importância, na medida em que servirão de referencial para a análise dos resultados alcançados pelos educandos brasileiros e argentinos no Pisa 2000, buscando identificar se existem relações e em que medida a adesão ao programa reflete as reformas educacionais dos anos de 1990.

Em relação ao primeiro objetivo **“Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social”**, seu destaque reside na incorporação, por parte de todos os países, do discurso político que elege a educação enquanto setor estratégico de inserção no processo de globalização, enfatizando o papel do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento na reorientação do crédito para a área.

No que tange ao segundo objetivo: **“Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão”**, Casassus (2001) destaca o elemento “mudança na gestão” como decisivo para a reforma educacional na região, que sob a égide de uma nova estrutura, de aspecto mais político, confere uma nova atuação por parte do Estado, o qual passa a desempenhar formas de regulamentação do fazer educacional, posto que, a partir de então passaria a compartilhar atribuições com outras instâncias administrativas e demais setores da sociedade civil. Este novo modelo de gestão deveria promover a abertura do sistema estando, ao mesmo tempo, receptivo às demandas da sociedade, favorecendo novas alianças, participação através da descentralização e, ainda, orientado para a qualidade e a equidade.

Estes objetivos vão ser agregados por Casassus (2001) em dois movimentos: na primeira instância pela **“abertura a novas alianças”** mediante acordos com o intuito de obter maior estabilidade nos processos educacionais, e na segunda por **“uma nova organização do Estado”** que destaca que em virtude da implementação das medidas para a reforma da gestão

do sistema educativo vão se instalando, paulatinamente, novas formas de regulamentação da ação educacional, articulado a um novo sistema de relações.

No que diz respeito ao processo de descentralização, Krawczyk e Vieira (2008), destacam que a Argentina e o Brasil a vivenciaram em períodos autoritários, antes mesmo da década de 1990, com a finalidade de redução dos gastos públicos e a divisão do movimento sindical.

Os golpes militares e as ditaduras provocaram rupturas nas organizações sociais e nas práticas políticas de todos os países, não só por meio de mecanismos de coerção e de persuasão, mas também de mudanças institucionais cuja pretensão era anular as dinâmicas de participação construídas historicamente. (...) Não podemos deixar de salientar que as experiências nacionais durante as ditaduras impactaram posteriormente estas sociedades, de maneiras distintas, interferindo na correlação de força políticas e sociais (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.17).

Há que se destacar que o declínio das ditaduras dos anos de 1980 está intimamente relacionado com a incapacidade de gerenciamento, tal como afirma Moraes (2000, p.37), uma vez que os “processos de ‘redemocratização controlada’ não conseguiram evitar intrusos”. As pressões para ampliar participação popular – dentre elas a movimentação popular, a mobilização sindical, o direito ao voto, dentre outros – suscitaram expectativas de controle público sobre atividades estatais na reivindicação de direitos de cidadania, calados, pela repressão.

Neste sentido, “a reforma do Estado – vetor das transformações educacionais – foi apresentada à sociedade como uma estratégia necessária para racionalizar os investimentos e a gestão pública e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.10).

Para Moraes (2000) a reforma neoliberal da década final dos anos de 1990, se alicerçou em um triplo lema: focalizar, descentralizar e privatizar. Na *focalização* há a substituição do acesso universal, dentre os quais repousam os recém-conquistados direitos sociais e os bens públicos, pelo do acesso seletivo. Sob esta lógica assiste-se à diminuição das políticas sociais. Importante destacar que, conforme Moraes (2000), as políticas sociais no neoliberalismo se aproximam de um perfil de políticas compensatórias, “de políticas que supõem, como ambiente prévio e ‘dado’, um projeto de sociedade definido em outra seara que não o da deliberação planificadora: definido pelo universo das trocas, pela mão invisível do mercado” (MORAES, 2000, p.38-39).

No que tange à *descentralização* das operações, denota-se que esta não destitui a concentração de decisões políticas estratégicas, sobretudo no que concerne à gestão de

grandes fundos. E por fim tem-se a *privatização*, que segundo Moraes (2000) pode ser efetivada por duas vias: na primeira pela transferência, ao setor privado, da propriedade estatal, “inclusive os entes provedores de políticas sociais, tais como saúde, educação, moradia, assistência social etc.” e, a segunda via, pela transferência a este mesmo setor – privado –, da “*operação e/ou gestão dos serviços*” (MORAES, 2000, p.38-39).

Embora se considere a existência de diferenças na forma de gestão educacional dos países, Casassus (2001) assinala a prevalência de uma espécie de modelo regional comum.

(...) nesse modelo pode-se notar que foi criado um padrão de descentralização cujos processos não são independentes dos processos de centralização. Se se consideram os quadros a partir das linhas, em todos os países, independentemente do fato de serem federativos ou unitários, as decisões de *política educacional* são tomadas no âmbito central. Do mesmo modo, as decisões de *avaliação* são tomadas nesse âmbito, ainda que costumem ser complementadas por decisões no nível provincial ou estadual. As decisões quanto às *normas* são também tomadas no nível central e em alguns casos são complementadas no nível provincial ou estadual. Quanto ao *currículo*, que é outro âmbito estratégico, ele é definido no nível central quanto a seus marcos gerais, mas com adaptações em outros níveis descentralizados. Por seu lado, o financiamento é invariavelmente um recurso de origem nacional. Não obstante, nos países ocorrem diferentes modalidades de aportes nos níveis provincial, estadual, municipais e comunitários (CASASSUS, 2001, p.15).

Mas, para este autor, embora o modelo seja homogêneo, também é heterogêneo, uma vez que a homogeneidade se situa na tomada de decisão pelo centro e isto envolve principalmente o currículo, o financiamento e o planejamento. A heterogeneidade deve-se ao fato de que “em todos os países as decisões operacionais sejam tomadas em esferas administrativas menores, é nesse nível em que se aprecia a diversidade quanto às formas concretas em que se dão as soluções organizativas” (CASASSUS, 2001, p.16).

Krawczyk e Vieira (2010, p.11), também defendem a ideia da prevalência do singular e do diverso no âmbito da gestão educacional nos diversos países, mais especificamente na seara da descentralização, ao afirmarem que

(...) a descentralização do sistema educacional para as diferentes instâncias governamentais que minimizou a responsabilidade do Estado pela educação, é comum para todos os países. No entanto, observam-se diferenças significativas na regulação desse processo, que vai desde a mera transferência do serviço educacional até a forte regulamentação do financiamento. A descentralização ocorreu também para o mercado, ao incorporar a iniciativa privada na gestão da educação (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.132).

E, apesar de existir uma espécie de “matriz comum”, com a intenção de determinar a mesma agenda para a região, ao longo da década de 1990, a análise das referidas autoras sinaliza para o fato de que:

(...) a materialização dessa matriz resultou muito mais complexa, pois, ao analisarmos os aspectos comuns e as especificidades nas mudanças ocorridas na organicidade dos sistemas educacionais na Argentina, no Brasil, no Chile e no México, deparamo-nos com uma diversidade no interior da homogeneização aludida no debate regional. As recomendações, os empréstimos e a transposição de conceitos, políticas e soluções educacionais, em escala regional e internacional, condicionaram as políticas educacionais nacionais, mas a dinâmica histórica e a conjuntura de cada um dos países deram à Reforma Educacional uma concretização diferente (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.14).

A proposta comum de padronização/uniformização da gestão pública e privada, resultou numa crescente diminuição do investimento financeiro e humano, bem como, na ampliação de mecanismos de controle e, sobretudo, uma nova organicidade nos sistemas educacionais da região. Desta forma, “o impacto das características desse novo estágio de acumulação capitalista, menos humanista, mais excludente e que acentua as desigualdades, induziu a uma ênfase nas políticas compensatórias, que passaram a ocupar um lugar importante nas estratégias de contenção de conflitos sociais” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.14).

Contudo, houve enfrentamentos políticos nacionais para a construção desta nova hegemonia, e estes se apresentaram de maneira particular no processo de indução externa da Reforma, no caso do Brasil e da Argentina. Por exemplo, a nova hegemonia pós década de 1990 “rompeu com as tentativas de redemocratização da sociedade da década de 1980 que buscavam recuperar o modelo nacional desenvolvimentista”. É num cenário de crise política e econômica nos anos finais da década de 1980, que a privatização da esfera pública e os organismos internacionais ganham espaço nas reformas das funções do Estado (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.14-15).

Uma das diretrizes da Reforma já mencionada foi a descentralização da gestão do sistema educacional, tendo em comum o objetivo financeiro vinculado à crise fiscal dos governos nacionais configurando na distribuição de responsabilidades e dinâmicas de negociação, contudo, enfatizam Krawczyk e Vieira (2010), que

(...) nas Reformas promovidas na região, o conceito de descentralização adquiriu um sentido não necessariamente associado a uma forma de organização político-territorial (unitária ou federativa), nem restrita a uma nova relação entre as diferentes instâncias governamentais (nacional, provincial/estadual e municipal). Incluiu também a instituição de uma nova relação entre o Estado, a escola e a sociedade (principalmente a pessoa física e a iniciativa privada), paralelamente a um processo de centralização do poder de decisão e de controle nos governos nacionais (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.15).

Na perspectiva das autoras, as interrelações, entre diferentes dimensões, acabou por estruturar a descentralização de forma distinta nos diversos países, a depender da historicidade

e participação dos diferentes setores da sociedade na educação. Na Argentina esta se efetivará por meio da provincialização, enquanto que no Brasil pela municipalização (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.15). Esses processos, contudo, se iniciaram antes da década de 1990.

Ao discorrer acerca do terceiro objetivo que norteou as reformas educacionais na América Latina na década de 1990: “*Melhorar os níveis de qualidade da aprendizagem*”, Casassus (2001) enfatiza a consolidação de novas estruturas em detrimento do estabelecimento de instrumentos e ações no nível macro e micro, além de buscar modificar processos e conteúdos da aprendizagem.

Em nível macro os instrumentos se caracterizam pela: implementação de sistemas nacionais de avaliação, pelo desenvolvimento de programas compensatórios de discriminação positiva e reforma curricular, já no nível micro, por seu turno, abarca a focalização na escola com ênfase na gestão escolar, implantação de graus de autonomia e currículo adaptado às características das escolas (CASASSUS, 2001, p.16).

São dois os aspectos levantados pelo autor enquanto centrais na nova estrutura de nível macro, sendo o primeiro, a avaliação de desempenho e em segundo, os programas de discriminação positiva. Quanto ao primeiro – avaliação de desempenho – destaca-se que com exceção de Cuba, os demais países latino-americanos criaram sistemas de mensuração e avaliação do rendimento escolar, uma vez que esta se converteu em fator chave nessa nova configuração e novo papel do Estado, ao entregar diferentes graus de liberdade a instâncias administrativas menores, tuteladas à sua capacidade de avaliar.

Essa instância tem sido tão generalizada que, em 1995, foi criado o Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação, coordenado pela Unesco. A entidade de caráter regional publicou recentemente o Primeiro Estudo Comparativo Internacional (Unesco, 1998). O estudo faz uma comparação do rendimento acadêmico de 14 países e o mais notável é que foi realizado com uma mesma prova baseada nos conteúdos comuns que se empregam em todos os sistemas educacionais da região. Em outras palavras, nos sistemas educacionais da região, exceto as particularidades nacionais, existe um currículo comum regional (CASASSUS, 2001, p.18).

A avaliação deste modo ganha maior evidência, como assinala Barretto (2001, p.58) quando afirma que na “América Latina, praticamente todos os países implantaram alguma modalidade de sistema nacional de avaliação do rendimento escolar na última década”.

Toranzos (1996) reitera esta afirmação, ao asseverar a que a construção de sistemas nacionais de avaliação são consoantes aos preceitos de melhoria da qualidade da gestão, pois:

(...) a grande maioria das propostas de melhoramento da qualidade e gestão educativa incluem a produção de informação relevante sobre o desempenho do sistema – em particular sobre a aprendizagem alcançada pelos alunos – como um de seus elementos principais. (...) a construção de um sistema nacional de avaliação constitui um instrumento central para habilitar uma estratégia de melhora da gestão e qualidade educativa. Na medida em que a informação é um dos principais recursos de poder nas sociedades contemporâneas, a produção e difusão de informação relevante sobre o desempenho do sistema educativo é uma maneira de apostar na participação e compromisso com a educação do conjunto de atores envolvidos nela. Implica, também, apostar no incremento da capacidade de aprendizagem do próprio sistema em todos os seus níveis: capacidade para saber o que está se sucedendo, para inovar e desenvolver estratégias alternativas, e para avaliar sistematicamente seus resultados⁹¹ (TORANZOS, 1996, p.71).

Barretto (2001) embora considere que a avaliação tenha assumido papel central na formulação e implementação de políticas públicas, enfatiza sua função reguladora do Estado, e segundo seus estudos⁹², evidencia a percepção de dois modelos que abarcam o discurso sobre a avaliação, a saber: um modelo que versa sobre a potencialidade emancipadora e outro relacionado à função reguladora do Estado. No que diz respeito à função reguladora do Estado, destaca que este:

(...) permite não só a ampliação do controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar como também sobre os recursos aplicados na área. Nesse sentido, os imperativos da avaliação terminam por pressionar a formulação de currículos nacionais em países que nunca o tiveram, ou levam à sua reformulação e atualização nos que já o possuíam, visto que eles são a referência ‘natural’ para o emprego da **aferição padronizada do rendimento escolar, instrumento privilegiado do modelo.** A avaliação também possibilita que seja conferida uma **autonomia vigiada às escolas**, uma vez que assegura **o controle de seus resultados**, e ainda permite que se **descentralizem recursos capazes inclusive de beneficiar escolas privadas que anteriormente não faziam jus a eles, aumentando a capacidade de decisão do Estado sobre sua alocação** (BARRETTO, 2001, p.58).

Neste sentido, a avaliação se constitui em instrumento de gestão, na medida em que esta se presta não apenas ao controle sobre o que se ensina nas escolas e os seus resultados, como também como forma de regulação dos recursos a ela dirigidos, sob a pretensa autonomia que a esta se confere, mediante uma suposta descentralização. Sob esta ótica, a

⁹¹ (Livre tradução). No original: *(...) la gran mayoría de las propuestas de mejoramiento de la calidad y la gestión educativas incluyen la producción de información relevante sobre el desempeño del sistema – en particular sobre los aprendizajes alcanzados por los alumnos – como uno de sus elementos principales. (...) la construcción de un sistema nacional de evaluación constituye un instrumento central para habilitar una estrategia de mejora de la gestión y la calidad educativas. En la medida en que la información es uno de los principales recursos de poder en las sociedades contemporâneas, la producción y difusión de información relevante sobre el desempeño del sistema educativo es una manera de apostar a la participación y compromiso con la educación del conjunto de los actores involucrados en ella. Implica, además, apostar a incrementar la capacidad de aprendizaje del propio sistema en todos sus niveles: capacidad para saber qué está sucediendo, para innovar y desarrollar estrategias alternativas, y para evaluar sistemáticamente sus resultados.*

⁹² Refere-se a sua investigação acerca do estado da arte sobre a avaliação da educação básica em periódicos acadêmicos, produzidos nos anos de 1990.

avaliação é utilizada, também, como um instrumento de transformação da realidade educacional, buscando-se justificar as “políticas de corte universalista pelas estratégias particularistas, que visam atenção de grupos específicos e que vem se tornando a regra nas políticas da área” (BARRETTO, 2001, p.59).

E neste particular, a avaliação – externa e em larga escala – acaba por esconder os aspectos competitivos, que guarda no interior de sua concepção e que se encontram camuflados na atuação regulatória do Estado. Neste contexto “as avaliações de programas e ações de governo intensificam-se, na década de 1990, na medida em que a avaliação passa a ocupar o papel central na formulação e implementação das políticas educacionais” (SOUSA, 2005, p.18).

Nos aspectos de segundo tipo – programas de discriminação positiva – potencializam-se formas de intervenção nas escolas, paralelas às políticas de descentralização postas pelo Estado, justificadas pela necessidade deste – o Estado central – de zelar pela equidade no sistema.

Segundo Casassus (2001), se por um lado os governos abandonaram o critério da homogeneidade, por outro, desenvolveram programas e/ou projetos no intuito de compensar/remediar as fragilidades observadas mediante a mensuração do desempenho das escolas. Determinados projetos tais, como, as classes de aceleração no Brasil e o Plano Social da Nova Escola na Argentina, dentre outros, obtiveram tanto sucesso que se tornaram referência internacional.

Posteriormente aos processos de reforma da gestão do sistema, inicia-se, a partir de 1995 a reforma no âmbito do currículo, consubstanciada, segundo Casassus (2001, p.18) em quatro aspectos: 1) desenvolvimento de quadros curriculares comuns; 2) a adaptação desse quadro comum no nível regional e local; 3) a passagem das disciplinas para as áreas temáticas e a visão transversal, bem como, 4) a passagem dos objetivos cognitivos para objetivos de competência.

É neste contexto que o PISA, ao se constituir num instrumento de avaliação em larga escala, encontra assento nas reformas educacionais, pois, pelo menos em sua proposição, intenta aferir, mais que conteúdos específicos dos currículos nacionais, mensurar os **conhecimentos, habilidades e competências** que os jovens, em vias de conclusão da educação obrigatória (15-16 anos) foram desenvolvendo ao longo de sua vivência e, precipuamente, o uso que destes fazem em seu cotidiano.

Segundo Faria e Filgueiras (2003), a implantação da avaliação na América Latina, feita regularmente e em larga escala configura-se em um fenômeno externamente induzido,

que na maioria das vezes, se encontra associado com as estratégias de reformulação do Estado. Pois,

A retórica oficial que justifica a necessidade de reformas na área tem se pautado, geralmente, não apenas pelos indicadores educacionais, os quais, como se sabe, colocam a América Latina em uma posição muito desconfortável quando comparações internacionais são apresentadas. Os outros argumentos justificatórios usualmente esgrimidos são, em sua maioria, de ordem econômica, lastreando-se em considerações genéricas acerca da crescente centralidade do conhecimento em favor de produção e do caráter eminentemente global de atividade econômica contemporânea. Segundo a argumentação genérica empregada, esses fatores, reproduzidos internamente por lideranças políticas e empresariais e externamente pelos organismos multilaterais e pelas agências de fomento e de ajuda para o desenvolvimento, estariam rapidamente aumentando não apenas a demanda por educação, mas principalmente, por educação de qualidade (FARIA; FILGUEIRA, 2003, p.336, grifos nossos).

Ou seja, as justificativas para a reforma, tal como assinalam os autores encontram respaldo, quando em “âmbito doméstico” a necessidade das reformas educacionais refletem os argumentos difundidos pelos organismos multilaterais (FARIA; FILGUEIRAS, 2003, p. 336).

Diante de tudo que fora exposto acerca da Reforma do Estado e da Reforma no âmbito educacional em nível macro, na sequência, buscar-se-á dar maior visibilidade à reforma educacional, com foco no Brasil e da Argentina.

2.2 O BRASIL E A ARGENTINA SOBRE O PRISMA DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1990 E INÍCIO DO SÉCULO XXI: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

*“E fazer linda esta triste vida,
Assim se esquece que se deve morrer⁹³”
(Mercedes Sosa).*

Uma breve incursão pelas leis nacionais que reorientaram a educação no Brasil e na Argentina nas últimas décadas traz em seu bojo elementos que, advindos do campo da política, foram se emaranhando em meio a formas de organização e, sobremaneira, de regulação dos sistemas de ensino por parte do Estado.

Contudo, vale a ressalva de que as reformas educacionais refletem as diretrizes emanadas da reforma do Estado, e seus fundamentos se consubstanciam numa nova estratégia de gerenciamento em articulação com outros segmentos.

⁹³ (Livre tradução do autor). No original: “Y hacer linda esta triste vida, Así se olvida que hay que morir”.

Um dos elementos próprios deste processo, conforme já assinalado, reside na descentralização administrativa adotada pelos Estados nacionais, que embora apresentem nuances distintas no que concerne às suas reformas educacionais, compartilham da “fragmentação e segmentação do sistema educativo, na medida, em que passaram a conviver com estruturas educativas diferentes, sob a responsabilidade jurídica dos diferentes entes da federação” (CAMPOS, 2009, p.06).

Outro elemento é a centralização das decisões e controle dos resultados pelo estabelecimento de diretrizes curriculares, – que tiveram sentidos diversos no Brasil e na Argentina (centralização e descentralização) – e pela institucionalização de sistemas nacionais de avaliação.

2.2.1 A Reforma Educacional Brasileira

*Fonte,
Flor em fogo,
Quem é que nos espera
Por detrás da noite?
(Ferreira Gular).*

Ao discorrer acerca da reforma do Estado brasileiro no contexto da globalização, Zanardini (2008) destaca que o ideário neoliberal, diante da necessidade de superação da crise, bem como, do fortalecimento do capital, aponta para a necessidade de “rever/reformar o Estado”, uma vez que do Estado decorre sua suposta ineficiência na orientação e desenvolvimento dos modos de produção.

É nesta linha de raciocínio que as proposições apregoadas por Milton Friedman, já referenciadas, se mostram de suma importância para desvelar o processo de reforma não apenas do Estado, como também da educação em âmbito internacional e, sobretudo, no Brasil nos anos da década de 1990 e início do século XXI. Isso se deu, na medida em que seu ideário foi em grande parte apropriado pelo governo brasileiro na figura do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seus dois mandatos (1995-2002). Porém, há que se destacar que: “Desde o Presidente Fernando Collor de Mello até a atualidade, com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, há um processo de intensificação da reforma do Estado brasileiro e de suas instituições públicas” (FIGUEIREDO, 2008, p.80).

Conforme Figueiredo (2008, p.79-80), nos anos de 1980, a crise financeira internacional e a dívida externa que assolou os países periféricos, a exemplo do Brasil,

favoreceu a intervenção de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na renegociação das dívidas externas, o que não se fez de maneira desinteressada, a julgar pela imposição de uma série de condições de ordem “econômico-financeiras e político-ideológicas circunscritas aos Planos de Estabilização e aos empréstimos de ajustes estruturais”. É nesta direção que se coloca a urgência da reforma do Estado brasileiro e redefinição de suas funções no âmbito público, posto que:

Para resolver o impasse em torno das estratégias a serem adotadas e da direção a ser dada ao processo de reforma e modernização do Estado e de suas instituições públicas, serviram de parâmetro as orientações do ‘Consenso de Washington’, o qual significou um programa de ajustamento das economias periféricas, sob o monitoramento do FMI, BID e Banco Mundial (FIGUEIREDO, 2008, p.80).

Todavia, a reforma e suposta modernização do Estado brasileiro apresentou nuances mais evidentes a partir do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, no qual Luiz Carlos Bresser-Pereira, representante do Brasil no Consenso de Washington, foi um dos articuladores no plano nacional, preconizando não apenas a reforma do aparelho do Estado, como do próprio Estado.

Segundo Zanardini (2008, p.67), o “Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsáveis pela definição e implementação da reforma de Estado empreendida no Brasil a partir de 1995”, se constituíram nos principais representantes do neoliberalismo no Brasil, ao comungar da opinião de que o Estado se caracteriza como o grande responsável pela crise.

A fim de ilustrar sua posição, a autora recorre ao texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de inspiração e implementação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a direção do então Ministro Bresser-Pereira, no qual FHC se pronuncia a respeito da referida crise:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Neste sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p.09).

Na perspectiva das orientações “políticas, teóricas e liberais”, a crise do Estado demandaria uma reforma capaz de aperfeiçoar sua eficiência e capacidade regulatória, de tal forma que o Estado pudesse competir em âmbito internacional no contexto da globalização, posto que, “não se trataria de suprir a ação do Estado na regulação da economia, ou então, de reformar o Estado para torná-lo mínimo, mas de reorganizar a máquina estatal para ampliar a sua capacidade reguladora, corretora e estimuladora” (ZANARDINI, 2008, p.68).

A implementação das reformas contidas no Plano Diretor, de acordo com Figueiredo (2008, p.82), vislumbra a concentração do Estado no atendimento de necessidades sociais básicas. Assim, ao mesmo tempo em que diminui sua atuação por meio da descentralização, concorre para privatização, publicização e terceirização dos serviços públicos.

No que tange à educação, segundo Figueiredo (2008), esta é partícipe de um amplo conjunto de reformas econômicas, haja vista que a reforma da educação faz parte dos acordos de ajuste estrutural e setorial, sendo, portanto, uma de suas exigências e, por isso, necessita ser reformada na medida em que “as reformas nas instituições públicas, integradas ao conjunto das reformas econômicas [inclusive a educação], visam a incentivar a concorrência e garantir a racionalidade econômica (relação custo-benefício) com o controle da produtividade (eficiência interna e externa) e da qualidade” (FIGUEIREDO, 2008, p.83).

A reforma educacional brasileira atingiu seu ápice na segunda metade da década de 1990, embora esta já viesse sendo ensaiada nos anos que a antecederam, de um lado pelo processo de participação da sociedade civil, no contexto da nova Constituição de 1988, e de outro, pelas políticas emanadas pelos organismos multilaterais, embora estes não caminhassem na mesma direção.

Destaca-se a Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT), realizada em Jomtien, na Tailândia (CASSASSUS, (2001); SILVA; ABREU (2008); TROJAN (2010), em resposta à convocação da Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial, no intuito de se delinear os rumos educacionais a serem seguidos pelos denominados “E-9”, ou seja, pelos nove países possuidores dos piores indicadores educacionais mundiais, dentre os quais, além do Brasil, encontram-se: Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

Segundo Silva e Abreu (2008), a realidade brasileira no início da década de 1990, era preocupante, uma vez que:

Dentre os principais indicadores da educação no Brasil no início da década de 1990 destacam-se o elevado índice de analfabetos adultos, próximo a 18 milhões de brasileiros; as altas taxas de evasão e repetência, aproximadamente 60% dos ingressantes no Ensino Fundamental (Ensino de Primeiro Grau à época) deixavam de estudar por volta do quinto ano de escolarização e 91% dos que concluíam os oito anos de escolaridade obrigatória reprovavam pelo menos uma vez ao longo de sua trajetória escolar. O Ensino Médio (Então Ensino de Segundo Grau) atendia a menos de 25% dos alunos da faixa própria desse nível de ensino (15-17 anos) (SILVA; ABREU, 2008, p.524).

Em vista deste cenário, as prioridades traçadas na Conferência Mundial EPT, para a educação brasileira resultarão da busca pela redução do analfabetismo e a universalização do ensino básico.

De outro lado é importante delinear que as reformas educacionais dos anos de 1990 terão como pano de fundo a reforma do Estado, que buscava harmonizar as diretrizes internacionais em prol de uma nova gestão educacional sob a égide de um Estado cada vez mais regulatório.

Neste sentido, o papel do BM, na reforma educacional brasileira, se dará de modo expressivo, uma vez que, nos anos de 1990, concederá ao Brasil “um financiamento combinado de cerca de US\$ 1 bilhão, com a aprovação de seis projetos, que contemplaram treze Estado brasileiros” (FIGUEIREDO, 2008, p.83), a saber: Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe com o projeto “Educação Básica no Nordeste II”; Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia – “Educação Básica no Nordeste III⁹⁴”; Minas Gerais – “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação em Minas Gerais”; São Paulo – “Projeto Inovações na Educação Básica em São Paulo” (INOVAÇÕES); Espírito Santo – “State of Espírito Santo Basic Education Project” e Paraná – “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” – PQE.

Assinala-se que diferentemente da Argentina, no Brasil, o empréstimo do Banco Mundial foi gerido de forma distinta, enquanto no Brasil o dinheiro foi direcionado para projetos específicos, na Argentina esteve mediada pelo governo nacional, denotando-se, portanto, uma diferente lógica de federalismo.

Arelaro (2000), ao discutir sobre a educação brasileira na década de 1990, enfatiza a necessidade de se fazer referência à década de 1980, dentre outros fatores, pelo processo constituinte que concorreu para a materialização da Constituição Federal de 1988. Segundo Vieira (2008) esse processo constituinte demarca a preservação e introdução de direitos

⁹⁴ Segundo Figueiredo (2008), os projetos da região nordeste continuaram com abrangência para todos os Estados.

sociais, e assim as liberdades democráticas, são aos poucos retomadas, à medida que, o país vive as expectativas de um novo pacto social e político.

Em outubro de 1988 é promulgada uma nova Carta Magna, a chamada ‘Constituição Cidadã’. Também para a educação este representa um momento ímpar de mobilização e reflexão sobre as mudanças necessárias a um sistema escolar incapaz de responder às exigências de educação para todos os brasileiros (VIEIRA, 2008, p.19).

No texto da Constituição Federal (CF) de 1988, a educação terá um espaço privilegiado, pois ocupará um capítulo de dimensão ímpar em relação às demais constituições brasileiras. Segundo Vieira (2008), esta abrirá caminho para a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)⁹⁵.

Mas, tal como aconteceu com a primeira LDB n.º 4024/61, sua trajetória será permeada de disputas políticas e ideológicas, “marchas e contramarchas entre a Câmara e o Senado”, tendo sua aprovação apenas na década seguinte, sob o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (01/01/95 a 01/01/99), no ministério de Paulo Renato de Souza (VIEIRA, 2008, p.20).

Em oposição aos economistas brasileiros que se referem à década de 1980 como uma “*década perdida*”, Arelaro (2000, p.95) afirma que do ponto de vista educacional, essa “foi uma década extremamente rica em termos de realizações educacionais e de disputa política pela redemocratização da sociedade brasileira”. Isto porque se assistiu à reorganização de movimentos sociais em instituições e entidades, tais como a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Partido dos Trabalhadores (PT), Associação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), sem deixar de mencionar o fato de ser nesta década que se “completa o processo de transição ‘negociada do governo militar para o governo civil, com o restabelecimento das eleições diretas e secretas” (ARELARO, 2000, p.95).

A Constituição Federal de 1988, segundo Krawczyk e Vieira (2008), foi resultado desta mobilização social, que para além de questões educacionais retomou o debate acerca da recuperação das bases federativas e da necessidade da resolução de graves problemas sociais acarretados pela concentração de renda, crise econômica e incapacidade do Estado em responder às demandas da sociedade.

⁹⁵ Importante ressaltar que, o debate acerca da LDB já havia iniciado em período anterior à CF de 1988 por educadores, tendo continuidade nos anos posteriores (SAVIANI, 1997).

(...) A mobilização esteve associada tanto à luta pela democratização da educação (universalização do ensino, diminuição dos altos índices de analfabetismo, repetência e evasão escolar e participação na gestão educacional) quanto à demanda pela descentralização da arrecadação tributária e por maior autonomia dos entes federados para a alocação dos recursos com vistas a reverter a centralização do período ditatorial (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.48).

A Carta Magna de 1988 consignou, pela primeira vez, o intuito de se estabelecer um Sistema Nacional de Educação, além de manter a vinculação obrigatória de recursos orçamentários para a educação, bem como a definição de um regime de colaboração entre todas as instâncias na universalização do ensino básico.

A CF 88, que reinstaurou o Estado de direito e, entre outras coisas, previu a descentralização da arrecadação tributária, garantiu o acesso de toda a população à educação, estabeleceu que 18% da receita da União e 25% das receitas dos estados e municípios deveriam ser alocados no desenvolvimento da educação e definiu um regime de colaboração entre as diferentes instâncias da União para cumprimento da responsabilidade da universalização do ensino básico, buscando estabelecer um sistema nacional de Educação. As três esferas do Poder Público deveriam atuar de forma conjunta e complementar, sendo que os estados e municípios deveriam atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental. Além disso, caberia também aos estados a responsabilidade pelo provimento do ensino médio, até atingir a universalização da educação básica. Isso permitiria, sem desconhecer a competência dos estados para legislar em matéria de educação, realizar mudanças de longo alcance e efeitos duradouros para todo o sistema educacional, evitando a segmentação entre as diferentes instâncias (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.48-49).

Todavia, há uma indefinição quanto ao tipo de investimento a ser conferido à educação e dos mecanismos de distribuição, na medida em que tais definições deveriam ganhar assento em legislação própria, portanto, na LDB (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 49).

Importante destacar que, para Arelaro (2000), neste momento, principia um processo antagônico que, de um lado, vislumbra a implementação dos direitos sociais, aos poucos conquistados, acrescido de um projeto político e econômico nacional, contido nas propostas de alguns dos recém-eleitos governos municipais de 1989. Por outro lado, a chegada de Fernando Collor de Mello à presidência da República, com um discurso demagógico em defesa dos pobres “*descamisados*”, em oposição aos ricos “*marajás*”, pautando-se, contudo, num projeto de viés neoliberal, que em nome do “*sentimento nacional*” enfatiza a imediata necessidade da modernização do país por meio da reforma do Estado (ARELARO, 2000, p. 96).

Em torno da discussão de um projeto de lei que contemplasse as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), se travarão embates entre duas proposições. De um lado, há o Projeto de Lei (PL) do Deputado Jorge Hage – PL n.º 1.258, empenhado na defesa do direito

à educação para todos, consubstanciado numa gestão educacional que envolvesse o engajamento de entidades civis, científicas e educacionais numa espécie de pacto nacional entre os diversos segmentos ligados à educação. Nesse pacto estavam incluídos não apenas setores públicos como também os privados, engajados na superação das precárias condições que assolavam a educação nacional.

E, de outro lado, é apresentado um projeto despido de discussão e consulta aos setores educacionais, sindicais e populares, de autoria do Professor Darcy Ribeiro, que apoiado pelo Ministro da Educação, à época, José Goldemberg, propunha alterações na organização da educação nacional na direção de tendências neoliberais. Conforme Arelaro (2000, p.97), “inicia-se uma ‘guerra’ em defesa dos princípios originais do Projeto Jorge Hage, porém, foi a partir deste momento que se evidenciam a existência e a disputa de dois projetos políticos com diferentes concepções de educação, no Brasil, e que continua até hoje”.

O longo processo de tramitação da LDB expressou mudanças na correlação de forças sociais, que se manifestou na adoção do projeto neoliberal de Estado, alterando as prioridades e as orientações na política educacional na década de 1990, pois:

Os diferentes interesses representados no Congresso geraram impasses políticos com a exacerbação do Poder Executivo. A educação não ficou excluída desta dinâmica. Produziu-se um impasse entre os dois projetos educacionais antagônicos: o projeto originário das lutas pela democratização do país, que daria continuidade às conquistas presentes na CF 88, e o projeto consolidado no contexto das tendências internacionais, que se apresentava como inovador e capaz de trazer modernidade para o país. Tal impasse foi superado com a intervenção do Executivo na tramitação da lei no Congresso, que resultou na promulgação, em 1996, do projeto que contava com o apoio dos organismos internacionais, de alguns governos estaduais e municipais alinhados com o Executivo e dos proprietários de grandes escolas privadas (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.51).

Tal como já fora assinalado anteriormente, a nova LDB - Lei n.º 9394/96, somente veio a ser promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1996, contudo, alguns acontecimentos anteriores a este evento merecem ser destacados. Em que pese o fortalecimento das forças sociais frente às conquistas nos âmbitos públicos e civis com a promulgação da Carta Magna, a crise do capitalismo internacional, que assolou o Brasil no final da década de 1980, bem como, a incapacidade de superação dos graves problemas econômicos e sociais decorrentes do regime militar fomentaram um clima de descontentamento que acabou por favorecer a adoção da política neoliberal.

Em contrapartida, à medida que vai se forjando o arcabouço legal em prol da agilização e viabilidade do processo de modernização do Brasil, que encontra na privatização das empresas estatais sua pedra angular, uma mobilização social em âmbito nacional se

manifesta em resposta aos abusos do governo e, por meio de *impeachment*, destituiu Fernando Collor de Mello da presidência, substituindo-o por Itamar Franco, à época Vice-Presidente da República (ARELARO 2000, p.97-98).

Embora houvesse sido parceiro de chapa de Collor, Itamar Franco adotará prioridades e estilos diferentes. Assim é que no governo de Itamar Franco ocorreu “uma redução do ritmo ou um adiamento das privatizações, antes consideradas como condição para o ingresso do país na modernidade” (ARELARO, 2000, p.98). Isso não impediu que, a passos firmes, o projeto neoliberal, monitorado pelas agências internacionais como BM e FMI, por meio de empréstimos fosse se consolidando.

Como contrapartida, em alguma medida, aos delineamentos destas agências internacionais para a educação, observa-se a atuação do então Ministro da Educação e Cultura Murilo Hingel, ao acelerar o projeto de discussão nacional para a elaboração do Plano Decenal de “Educação para Todos”:

(...) criando Grupos de Trabalho composto por integrantes do MEC das diferentes entidades nacionais, inclusive o Sindicato dos Profissionais de Educação do país – a CNTE, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) -, que expressasse, em algum nível, compromisso na área educacional, particularmente entre o governo e a sociedade (ARELARO, 2000, p.98).

Em substituição a Itamar Franco, em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do Brasil, na qual se manteve por dois mandatos consecutivos. Vale enfatizar que ele ocupou papel de destaque no mandato de Itamar Franco como Ministro da Fazenda. É sob seu ministério que é lançado, em 1994, o “Real”, que se mantém até hoje como a moeda oficial do país, sendo FHC inclusive por muitos apelidado de “Pai do Plano Real”, feito que serviu de mola propulsora para sua ascensão à presidência.

A partir do governo de FHC (1995/1999) – primeiro mandato - houve mudanças profundas no que tange à democracia e o papel da sociedade no contexto da globalização, na medida em que o governo vai ganhando contornos cada vez mais fortes da tendência neoliberal. Para se ter uma ideia do que isso irá significar, basta recorrer às palavras de Arelaro (2000), quando enfatiza que:

Após um ‘congelamento’ de reuniões, grupos de trabalhos e discussões nacionais um novo ‘estilo’ de governo ‘competente’, prepotente e autoritário é adotado. O governo passa a legislar por Medidas Provisórias, mesmo para assuntos banais, desrespeitando o Poder Legislativo e o sistema democrático representativo e se transformando no governo de maior edição de Medidas Provisórias (incluídas as relativas à educação), desde a proclamação da República, superando, em número, os decretos-leis editados

no governo militar de 1964/85. Explica-se, então, novo Projeto de sociedade e democracia brasileira, de cunho ‘moderno-conservador’, fruto da simbiose tropicalista de social-democracia ‘temperada’ com princípios liberais (ARELARO, 2000, p.100).

Com base neste cenário se explica a substituição do projeto de LDB de Jorge Hage, por um novo, cuja relatoria cabe ao Senador Darci Ribeiro.

Com a promulgação da nova LDB, em 20 de dezembro de 1996, em substituição à Lei 4.024/61, tem-se um novo delineamento acerca da educação nacional. Segundo Vieira:

(...) a segunda LDB mantém muitas orientações advindas de leis anteriores e traz algumas novidades – uma delas é a ampliação de direitos e deveres relativos à educação. Ilustrativa deste avanço é a definição de que ‘o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público acionar o Poder Público para exigi-lo’ (art. 5º). Na esfera dos deveres do Estado cabe referir, entre outros, ‘o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade’ (art. 4º, IV) (VIEIRA, 2008, p.21).

Acerca da inscrição na lei da educação enquanto direito público subjetivo, Oliveira e Adrião (2007, p.36), enfatizam que isso “significa afirmar, grosso modo, que esse nível de ensino está garantido a crianças e adolescentes sob pena de responsabilizar criminalmente a quem opuser obstáculo ao seu acesso”. Para esses autores denota-se no texto aprovado da LDB uma preocupação:

(...) senão com a viabilização da democratização do acesso e da permanência dos alunos na escola durante a educação obrigatória, ao menos como uma tendência de desburocratização dos rituais institucionais presentes nas práticas escolares que contribuíram para restringir a permanência de crianças e adolescentes nas escolas (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2007, p.36).

Estas preocupações se consubstanciarão numa tendência de introdução de mecanismos nas escolas, tais como a reclassificação do aluno, processos avaliativos de caráter diagnóstico, possibilidade de organização do ensino de maneira diversa em detrimento da organização por séries, entre outros, capazes de “romper com o modelo seriado, classificatório e autoritário com que nossas escolas, especialmente as públicas, tradicionalmente se organizam” (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2007, p.36).

Porém, pelo viés da descentralização, nos anos de 1990 se propõe uma divisão de funções entre os entes federados, tanto com a promulgação da segunda LDB 9394/96, quanto pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda n.º 14/96⁹⁶ à Constituição Federal e regulamentada pela lei n.º 9.424, com vistas a “reduzir as diferenças regionais e locais, decorrentes de problemas de arrecadação, distribuição e execução de recursos entre as esferas nacional, estadual e municipal, mediante a redistribuição de recursos, balizadas pela definição de um valor mínimo para o custo-aluno do ensino fundamental” (TROJAN, 2010, p.60).

Uma das alterações propostas pela EC n.º 14/96 se pautou na definição do “regime de colaboração” exarado em seu art. 8º, e estabeleceu nos artigos 9º a 11 as incumbências no que concerne ao oferecimento da educação escolar. Segundo Vieira (2008):

Enquanto aos Municípios cabe ‘oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade, o ensino fundamental’ (art.11, V), aos Estados compete ‘assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio’ (art. 10, VI). A União tem a incumbência de ‘organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios, isto é, as escolas técnicas e as universidades federais (art. 9º, II). Também é responsável pela assistência técnica e financeira, exercendo função supletiva e redistributiva perante as demais esferas governamentais (art. 9º, III) (VIEIRA, 2008, p.20).

Para a consecução destas responsabilidades, tanto no texto da CF de 1988, quanto da LDB 9394/96, determina-se que a União deva aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino, **no mínimo**, 18% enquanto que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal – DF, 25% de suas receitas advindas de impostos.

Uma vez que se instituiu que Estados e Municípios abarcariam as responsabilidades de gestão e provimento da educação de todos os níveis, com priorização do ensino fundamental, à União coube a responsabilidade pela definição das diretrizes gerais para a educação de qualidade, bem como, pela avaliação de resultados.

Em conformidade com os estudos de Krawczyk e Vieira (2008), a implementação da municipalização no provimento de educação fundamental decorre dessa política, cujos desdobramentos levaram ao aumento da desigualdade da educação, na medida em que em dadas situações:

(...) a municipalização onerou os municípios pela obrigatoriedade de abrigar novos contingentes de alunos, desorganizou e precarizou o sistema educacional, acentuou a burocratização da educação da sua gestão e não criou condições efetivas de democratização da educação básica em nível local, mantendo a formação deficiente dos professores, a precariedade do transporte público, entre outros aspectos (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.53).

⁹⁶ A EC nº 14/96 – Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da FC, além de dar nova redação ao artigo 60 que versa sobre os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

O processo de municipalização resultou na mera transferência de responsabilidades e custos da União aos municípios, sem que se levassem em consideração as disparidades nas condições socioeconômicas destes entes federados, que podiam ser agravados a depender da posição política que se apresentava junto ao governo central (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008, p.53-54).

Se, por um lado, a institucionalização do regime federativo suscitava às instâncias federadas, o desejo da ampliação de sua autonomia, por outro, em grande medida demandava que o poder central mantivesse sua responsabilidade financeira, o que se colocava como inconciliável. Pela inexistência de um projeto educacional de dimensão nacional, a educação irá se desenvolvendo em conformidade com os limites e as possibilidades regionais, concorrendo para a formatação de diferenciadas redes de ensino no interior dos Estados, que não reverteram altos índices de evasão e analfabetismo, retrato das distâncias sociais e educacionais no Brasil no século XX e início do século XXI.

Na década de 1990 as tensões próprias deste federalismo expressaram-se nas contradições entre regional e nacional. Ainda que as demandas fossem diferentes segundo as contradições econômicas, políticas e sociais de cada unidade da federação, em todos os casos essa tensão estava presente. Na década de 1990, acresceu-se a esta histórica tensão a demanda pela reconfiguração do papel do Estado sob a ideologia neoliberal. Isto resultou, no caso da educação, em um processo de recentralização/descentralização pelo qual o Estado concentrou a direção e o controle de todo o sistema e passou a partilhar o provimento desse serviço com a sociedade (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.52).

Há que se destacar que, embora a descentralização tenha sido aspecto comum nas reformas educacionais da América Latina, no Brasil, o Fundef contemplou um processo de redistribuição dos recursos, sendo estes vinculados ao número de matrículas de cada município, com o qual se buscava a equidade entre os municípios de cada Estado (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.54), ainda que insuficientes porque não alocavam novos recursos.

Há que se destacar também que, no que concerne à expansão do ensino no Brasil, a prioridade recai sobre o Ensino Fundamental em virtude do histórico de escassa cobertura, diferentemente da Argentina, para quem a focalização das políticas se volta para o ensino médio. A focalização da reforma brasileira no ensino fundamental corresponde às diretrizes dos organismos internacionais, somando-se ao fato de, nacionalmente, existir um consenso sobre a necessidade de enfrentamento dos altos índices de analfabetismo, repetência e evasão, de tal forma que:

Esta universalização ficou sob responsabilidade quase exclusiva dos municípios e a redistribuição dos recursos para a obtenção deste objetivo foi atrelada à matrícula, visando incentivar ações municipais para incorporar segmentos em idade escolar que estavam fora da escola (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.56).

Contudo, nos relatos das autoras acerca de sua pesquisa, denota-se que em alguns casos os mecanismos de distribuição de recursos foram implantados sem rigor, no que tange ao controle do registro das matrículas dos alunos e distante da fiscalização das contas públicas, ao contrário do que apregoava o texto da lei 9424/96. Havia, em alguns casos, diversas irregularidades, que foram desde a “*inclusão de alunos-fantasmas*” a problemas de prestação de contas. Por outro lado, nos casos em que houve fidelidade às orientações, assistiu-se à ampliação da transparência na prestação das contas, uma vez que, por meio do Fundef, estabeleceu-se que estas se tornassem públicas.

Outra crítica que se observa em relação ao Fundef é que este foi incapaz de diminuir as desigualdades regionais, pois “(...) apesar de a redistribuição dos recursos em nível estadual entre estado e municípios ter possibilitado maior equalização no custo aluno, isso não eliminou as desigualdades regionais” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.56).

No que concerne à valorização do magistério, pode-se afirmar que a Lei 9424/96 afetou consideravelmente a política salarial dos professores, sem, no entanto, promover a equalização pretendida.

Em linhas gerais, a descentralização da década de 1990, não apenas modificou a relação federativa do Brasil como possibilitou a corresponsabilização da comunidade pela educação pública, ao mesmo tempo em que conferiu à iniciativa privada um novo papel, de tal forma que promoveu a “abertura aos setores privado e filantrópico para que pudessem complementar o orçamento e auxiliar na gestão dos recursos, rompeu com a exclusividade do Poder Público no financiamento das escolas públicas” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.58).

Krawczyk e Vieira (2008, p.61), ao discorrer acerca da gestão escolar, consideram que esta se coloca no “âmbito das reformas educacionais” brasileira, uma vez que acarretou em mudanças significativas na maneira de se organizar e gerir o sistema educacional, sem desconsiderar seus limites, destacam que a transferência das responsabilidades e atribuições ampliou o espaço de iniciativa na escola por meio da “autonomia” da gestão escolar.

Esta política, em tese, responderia às propostas colocadas, desde a década de 1980, pelo debate em torno ao direito de participação da sociedade civil, debate em que a gestão escolar voltou à cena no contexto de mudanças políticas para consolidação de um Estado democrático. Nas décadas anteriores, durante a ditadura militar – quando a escola pública era dominada, em quase todos os estados e municípios, por estruturas administrativas centralizadas e burocratizadas -, ganhou força entre os educadores a demanda por maior autonomia escolar (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.61).

Esta reivindicação por maior autonomia escolar está, segundo as autoras mencionadas, duplamente vinculada: pela necessidade de realização de experiências pedagógicas alternativas – curriculares e didáticas –, de um lado para a diminuição, na escola primária, dos índices de reprovação e evasão, e de outro lado, pela deterioração da qualidade da escola pública, e sua susceptibilidade a rituais, arcaísmos e burocratismos de medidas administrativas (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.61).

A autonomia na gestão escolar, nesta perspectiva, acaba por se constituir num “hibridismo conceitual” que aponta tanto para exigências históricas de democratização, quanto para a possibilidade de afastamento do Estado de alguns de seus encargos históricos, na medida em que continua pautando a ação dos diversos níveis da gestão educacional (ZIBAS, FERRETI, e TARTUCE, 2006, p.86).

A “autonomização” da escola possibilitou a privatização do serviço público, uma vez que não mais competia exclusivamente ao poder público o financiamento das escolas, destacando-se que esta medida favoreceu a “incorporação do léxico e de dinâmicas empresariais no cotidiano escolar e pela cobrança compulsória da ‘contribuição escolar’ e/ou de aulas de reforço oferecidas pela unidade escolar” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.62). Merece também destaque a implementação de mecanismos como condição para o repasse dos recursos às instituições escolares, o que comprometia a autonomia da escola, na medida em que se fazia imperativo seguir, à risca, as determinações postas como contrapartida para se usufruir de tais investimentos.

Os mecanismos de repasse de recursos apresentaram, em algumas escolas, efeitos negativos, dentre os quais se destacam “(1) o aumento do trabalho administrativo, (2) a burocratização da participação e um clima de concorrência entre as escolas e os professores, reforçada pela (3) diversidade de situação contratual (efetivos e eventuais)” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.63).

Há que se destacar também a existência do mascaramento da elevação das taxas de aprovação dos alunos por meio da **progressão continuada**, que promovia compulsoriamente os alunos para as séries/ciclos posteriores, independente do seu aproveitamento, haja vista que se colocava a pressão governamental para reversão dos altos índices de repetência.

Alguns pontos positivos da reforma educacional são também mencionados por Krawczyk e Vieira (2008, p.63), com ênfase para o fortalecimento da participação da comunidade escola, bem como do papel do diretor e do colegiado escolar, que em alguma medida rompeu com o modelo autoritário de administração escolar, com a ressalva de que

foram insuficientes para romper com padrões tradicionais de ensino e melhorar a qualidade do ensino.

E, em suma, destacam que “os problemas que supostamente se pretendiam eliminar com a reforma mediante uma política gerencialista, acabaram-se acentuando” e as “as políticas educacionais orientadas por uma perspectiva democrática, demonstram que estas não conseguiram os resultados esperados” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.66).

Para Arelaro (2000), um dos critérios mais significativos para a avaliação do sucesso das políticas públicas no âmbito da educação reside na verificação da efetivação de três diretrizes, quais sejam: **a democratização do acesso e permanência dos alunos - crianças, jovens e adultos – na escola; a qualidade do ensino e a gestão democrática da educação** (ARELARO, 2000, p.101).

Ao comentar cada uma destas diretrizes enfatiza que a democratização do acesso e permanência dos alunos na escola, estaria se efetivando o direito social à educação, “no que concerne à qualidade do ensino, destaca que esta se constitui numa variável de permanência do aluno na escola, uma vez que se o ensino for considerado pelo aluno como (des)qualificado, o educando não permanece na escola” (ARELARO, 2000, p.101).

A autora explica ainda a importância da categoria “qualidade”, uma vez que esta traz em seu bojo um conceito histórico e social, que leva a concluir pela inexistência de uma escola dita de qualidade descolada do contexto social em que se encontra. E por fim, há menção daquele que é considerado, por ela, o eixo norteador das políticas – a gestão democrática da educação – asseverando que tal diretriz, em que pese à polêmica que as circunscreve, possibilita:

(...) conceituar e identificar a ‘boa’ escola e a escola *para e de* todos. É ela que dá a melhor e mais socialmente justa condição de avaliação da qualidade do acesso e de permanência das crianças, jovens e adultos nas escolas. E sem dúvida, é ela também que nos divide em grupos de concepções político-educacionais distintas, na década de 1990. Na década de 1980, ela pode não ter sido o eixo diferenciador, pelo momento particular da ‘redemocratização’ social (ARELARO, 2000, p.101).

Arelaro (2000) irá propor uma diferenciação das reformas educacionais na década de 1990 em dois quinquênios, tendo como o divisor de águas a gestão democrática da educação. No primeiro período da década de 1990, ou quinquênio, conforme sugere a referida autora, que vai de 1990 a 1994, a categoria principal se encontra na “*cidadania*”, salientado pela Constituição Federal, pois esta categoria “é a mais importante e orienta a formulação dos direitos sociais, e por isso mesmo embebeda a legislação, os debates e os projetos de educação e gestão educacional” (ARELARO, 2000, p.100). Ou seja, não há lugar para outra

fundamentação neste período, embora timidamente critérios de análise de mercado já comecem a constar em algumas propostas oficiais.

É importante destacar nesse sentido que, para além da complementação dos recursos financeiros das escolas públicas, já se admite a participação social/popular da comunidade escolar e educacional, nos diferentes níveis de gestão pública – local, municipal, estadual e nacional –, como condição de viabilização e legitimação do projeto educacional (ARELARO, 2000, p.101).

No que tange ao segundo período/quinquênio 1995-2000, há uma redefinição do que se compreende por gestão democrática, em decorrência da discordância quanto ao seu significado e sua priorização. Em suma, a avaliação do governo federal frente à conjuntura brasileira, a partir deste marco em diante, segundo Arelaro (2000), se resumirá de duas formas: a primeira que assinala que o Brasil não possui problemas no atendimento à demanda e a segunda, que enfatiza que os recursos investidos em educação são suficientes. No entendimento da autora, ao se considerar o pleno atendimento à demanda, se incorre num engodo, pois:

(...) se considerarmos que a demanda está atendida, mesmo quando os dados demonstram que ela não está, isto significa que se considera que os ‘tantos’ que estão sendo atendidos em escolas são os ‘todos’ que deveriam estar, não se pretendendo ampliar este atendimento escolar (ARELARO, 2000, p.102).

Nota-se uma tendência na substituição do conceito de direito social de todos à educação, na medida em que a “*equidade*” passa a ser utilizada em substituição de “*igualdade*” de direitos. Esta proposição de equidade camufla o atendimento da demanda quando admite que: “(...) ‘alguns’ – poucos ou muitos – não poderão ou deverão ser atendidos, seja por falta de capacidade, talento, condição socioeconômica, recursos financeiros ou administrativos do poder público” (ARELARO, 2000, p.102).

No que concerne à gestão educacional, a proposta *descentralizadora* passa a ganhar cada vez mais espaço. Seu correlato, entre outros, é a descentralização das ações acompanhada da centralização das decisões.

Em síntese, pode-se afirmar que “(...) o espaço de autonomia construído a partir destas políticas fica restrito às responsabilidades transferidas às instituições escolares como

consequência do processo de descentralização, porém não se configuram como transferência efetiva de poder⁹⁷” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2007, p.62).

Essa centralização do poder, como decorrência do novo papel do Estado no Brasil se dá, junto ao governo nacional, mediante um conjunto de normas, tais como, a implementação de um sistema nacional de avaliação e do Fundef, como instrumentos de regulação do processo de municipalização.

E é nesta linha de raciocínio que Krawczyk e Viera (2007) defendem que no Brasil, diferentemente da Argentina, a descentralização apresenta um sentido característico, na medida em que,

A descentralização proposta pelo governo nacional adquiriu significado específico no caso deste país [Brasil], porque acabou normatizando nacionalmente uma diversidade de redes que configuravam a educação pública desde seu início, no século XX, quando os estados assumiram a responsabilidade pela educação primária. Tal diversidade se manteve no período centralizador da ditadura da segunda metade do século XX e se acentuou durante a democratização, depois da década de 80, com a definição das relações entre as três instâncias federativas (união, estados e municípios) que delegou a estes dois últimos a responsabilidade de assumir a Educação Infantil, Fundamental e Média⁹⁸ (KRAWCZYK; VIEIRA, 2007, p.64).

Segundo Arelaro (2000), em consonância com as autoras supracitadas, enfatiza que a concepção de descentralização não se constitui num fenômeno novo, posto que, como já fora mencionado anteriormente, sob a égide do governo militar (1964-1985), a Reforma da Administração Pública, instituída pelo Decreto-Lei n.º 200/67 define um novo desenho de funções para as esferas municipais e estaduais, tendo como fio condutor, à semelhança do que se propôs na atualidade, ou seja, a racionalidade, a eficiência e a eficácia, de maneira a segregar pensamento e ação, distanciando os idealizadores dos executores, “tirando das mãos de quem ‘faz’ o direito de decidir o ‘que’ fazer (ARELARO, 2000, p.106). O diferencial desta descentralização de tarefas para as do regime militar é o seu caráter absolutamente centralizado no currículo e na avaliação.

⁹⁷ (Livre Tradução). No Original: “(...) el espacio de autonomía construido a partir de estas políticas queda restringido a las responsabilidades transferidas a las instituciones escolares como consecuencia del proceso de descentralización, pero no se configuran como transferencia efectiva de poder”.

⁹⁸ (Livre Tradução). No Original: *La descentralización propuesta por el gobierno nacional adquirió un significado específico en el caso de este país, porque acabó normatizando nacionalmente una diversidad de redes que configuraban la educación pública desde su inicio, en el siglo XX, cuando los estados asumieron la responsabilidad de la educación primaria. Tal diversidad se mantuvo en el período centralizador de la dictadura de la segunda mitad del siglo XX y se acentuó durante la democratización, después de la década del 80, con la definición de las relaciones entre las tres instancias federativas (unión, estados y municipios) que delegó a estos dos últimos la responsabilidad de asumir la Educación Infantil, Fundamental y Média).*

Trata-se, portanto, de sofisticado e bem engendrado sistema em que a autonomia e planejamento escolar (cada escola elabora o seu próprio plano pedagógico!) será confrontada – em sua excelência, é claro! – com o desempenho que cada escola, cada sala e (por que não) cada aluno obtiver nas Avaliações Nacionais, uniformizadas para todo o país (ARELARO, 2000, p.106).

Outro fator que merece ser mencionado é o fato de que, concomitantemente à proposição de descentralização e de autonomia às escolas para construção de projetos pedagógicos que contemplassem tanto os sujeitos quanto o contexto escolar, são definidos Parâmetros Curriculares Nacionais, “a partir de propostas ‘modernas’ de bem-sucedidas de escolas privadas, da região sudeste, de clientela de alto poder aquisitivo” (ARELARO, 2000, p.108).

A avaliação juntamente com o currículo terá um lugar privilegiado nesta nova gestão da educação, tanto que o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) já havia sido criado pelo MEC no primeiro ano da década de 1990, sendo, portanto, anterior a da aprovação da LDB 9394/96.

Ao discorrer acerca das políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais, Trojan (2010) destaca que os sistemas nacionais de avaliação do rendimento escolar, com exceção de Cuba, foram criados nos demais países – região – o que inclui o Brasil e a Argentina – “como peça-chave da nova gestão e do novo papel do Estado”.

No que diz respeito ao papel central desempenhado por distintos organismos internacionais, agências de fomento e de ajuda ao desenvolvimento, Faria e Filgueiras (2005), assinalam que,

A indução da avaliação por essas organizações tem se dado da seguinte maneira: por meio do financiamento direto para a montagem dos sistemas de avaliação; da oferta de cooperação técnica para tanto, bem como de treinamento de técnicos governamentais; do incentivo a iniciativas domésticas na área e da exigência de avaliação para que programas sociais possam ser financiados e apoiados (FARIA; FILGUEIRAS, 2005, p.340).

E, além disso, para estes autores, mais do que sua capacidade de financiamento, a suposta experiência e prestígio que estas instituições detêm acabam por impactar na prescrição e normatização, com ênfase na eficiência do gasto e da centralidade de avaliação.

Neste sentido, Krawczyk e Vieira (2008) reiteram que a reforma educacional dos anos de 1990 teve como um dos vetores a implantação de um sistema institucional de avaliação comum para toda a nação, ao afirmarem que,

O sistema nacional de avaliação foi centralizado no Ministério da Educação (MEC) e introduziu a avaliação externa do desempenho do aluno, abrangendo os diferentes

níveis de ensino. Além disso, o governo federal aperfeiçoou o sistema de estatística da educação superior já existente, objetivando oferecer à sociedade informações sobre o sistema educacional. Nasceram, desta forma, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Sistema Integrado de Informações Educacionais (Sied) (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.52).

Importante contextualizar que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é parte integrante de um sistema amplo de avaliações educacionais e tal como o Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED) – é gerenciado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), ligado ao Ministério da Educação, tal como já mencionado anteriormente.

No que concerne à origem, do SAEB, segundo Faria e Filgueiras (2003, p.355) esta deve ser buscada “na tentativa de se estruturar um Sistema Nacional de Avaliação das Escolas Públicas do 1º Grau (SAEP) em 1988”. Além disso, esclarece que a

Origem do Saeb relaciona-se com demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – Bird. Tal demanda, aliada ao interesse do MEC em implantar um sistema mais amplo de avaliação educativa, levou a iniciativas que redundaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP (BONAMINO; FRANCO 1999, p.110).

Da mesma forma, Schneider (2010, p.34) assinala que a gênese do SAEB se encontra no SAEP, e menciona que esse foi proposto por Júlio Jacabo Waiselfisz, e destaca que o “SAEP - Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – cuja experiência foi apenas testada em dois estados e não sendo mais implementado até 1992, [quando] veio a se tornar o SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica” (SCHNEIDER, 2010, p.34).

Acerca das duas experiências do SAEP, assinalam Bonamino e Franco (1999) que, em 1988 houve uma aplicação piloto no Estado do Paraná e no Rio Grande do Norte, no intuito de se testar a validade do instrumento e seus procedimentos, bem como, sua pertinência e adequação. Porém, em face de obstáculos financeiros que se colocaram como impedimento para o “prosseguimento do projeto, que só pôde deslanchar em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou recursos necessários à viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico” (BONAMINO; FRANCO 1999, p.110).

Ao discorrer acerca das avaliações de larga escala no Brasil, Schneider (2010) enfatiza que seu surgimento remonta ao ano de 1931. À época, Anísio Teixeira realizou uma mensuração de aprendizagem abarcando conhecimentos de leitura e cálculo, no então Distrito Federal – Rio de Janeiro, sua pesquisa se justificava pela:

(...) necessidade de ampliação da escola, o que exigia uma mudança nos padrões de qualidade da mesma que se ancoravam na seletividade própria dessas instituições. Quando se impõe a necessidade de escola para todos é preciso que elas existam, mas que, sobretudo, os alunos que nela ingressam aprendam (SCHNEIDER, 2010, p.32).

Tal como assevera a autora, é por meio do desenvolvimento dos grandes sistemas de ensino e seu regime compulsório que se ampliam os processos de aferição da aprendizagem. Entretanto, quando a escola é considerada um mero aparelho de seleção, não há uma preocupação com os que porventura vierem a falhar. Assim, o impulso mais significativo para o uso de testes em larga escala se dará nos anos 1960, com estreita ligação com os exames vestibulares, sendo que o primeiro Censo Escolar data de 1964, havendo também a incidência, neste período, de estudos acerca da raça e nível socioeconômico (SCHNEIDER, 2010).

A autora assinala, desta forma, que é em parte no período da ditadura militar, entre 1964-1970, que as pesquisas vão ganhando um enfoque sociológico, uma vez que tinham como objetivo de estabelecer uma relação entre educação e contexto socioeconômico, ao mesmo tempo em que se mapeavam dados acerca da aprovação/reprovação, matrícula/evasão. Em que pese alguns estudos denominados de “avaliação” não pudessem ser qualificados como tal, pois, “o levantamento de dados e a medida educacional são instrumentos importantes da avaliação, mas, diferenciam-se dela, afinal, medir é apenas um dos passos da avaliação” (SCHNEIDER, 2010, p.32).

Ainda durante o governo militar, no período de 1970-1976, Schneider (2010) pontua que os estudos e pesquisas ganharam diferentes nuances, debruçando-se especialmente sobre a elaboração de currículos e a avaliação de cursos ou programas, o que, segundo a autora, propiciou um esgotamento de pesquisas de cunho quantitativo com tendências sociológicas, como consequência, dentre outros, da hegemonia da tecnologia educacional, falta de cultura acadêmica favorável a esta tipologia investigativa e dificuldades, tanto de organização, quanto financeiras. A partir de 1976 até princípio da década de 1980, o enfoque nas pesquisas se volta para a eficiência do processo de ensino/aprendizagem, e na década de 1980 a 1990 “vê-se uma grande produção sobre medida educacional, ainda dentro de uma visão tecnicista” (SCHNEIDER, 2010, p.33).

A primeira grande experiência referenciada por Schneider (2010, p.34) no âmbito da avaliação de sistemas foi o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (EDURURAL), o qual se consubstanciava num projeto de educação básica para o nordeste, financiado pelo Banco Mundial.

Acerca do EDURURAL, bem como de seus objetivos, explicita Sousa (2005) que,

(...) o desenvolvimento do Projeto de Avaliação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (Edurural/NE), executado com financiamento do Banco Mundial, em decorrência de acordo firmado com a União. Planejado para ser desenvolvido no período de 1980-1985, em 250 municípios dos estados da região Nordeste do Brasil, tinha como objetivos centrais a ampliação do acesso à escola, da população em idade escolar; maior eficiência dos processos de escolarização; e melhor qualidade da educação, a ser traduzida, entre outros indicadores, em melhoria do rendimento escolar dos alunos atendidos no programa (SOUSA, 2005, p.21).

Segundo a autora, outro estudo de avaliação do rendimento escolar, demandado pelo MEC e INEP em colaboração com a Fundação Carlos Chagas, ocorreu em 1987 a 1989, abrangendo 27.455 alunos de 236 escolas de 69 cidades de vários Estados da Federação e no Amapá - à época Território. As disciplinas avaliadas foram Português, Matemática e Ciências, em diversas séries do ensino fundamental, a saber: 1^a, 3^a, 5^a e 7^a (GATTI, 1993 apud SOUSA, 2005, p.22).

Quando se considera que a avaliação, em linhas gerais, é considerada um mecanismo de controle da qualidade da educação, não se pode desconsiderar que esta também possui potencial para monitoramento do processo de descentralização, tal como advertem Faria e Filgueiras (2003), pois,

Se a questão é fazer da avaliação um instrumento para melhoria da qualidade do ensino, a atividade avaliativa também deve ser vista como respaldo, normalmente de maneira acessória, outros pontos de dinâmicas da reforma educacional e dos sistemas de proteção social. Isso porque, além de denotar a ênfase dada à educação básica, ela é utilizada para monitorar o processo de descentralização, ou seja, para garantir que a transferência de responsabilidade para os governos subnacionais (ou mesmo para as próprias unidades escolares) não implique a deterioração da qualidade do ensino (FARIA; FILGUEIRAS, 2003, p.338).

No que concerne à metodologia, Sousa (2005, p.23) destaca que a teoria de resposta ao item (TRI), a mesma utilizada nas avaliações do PISA, passa a ser utilizada pelo SAEB na década de 1990 na construção de instrumentos, bem como, nas escalas de desempenho e no tratamento de dados resultantes do desempenho dos alunos nas provas de rendimento.

O sistema de avaliação, por conta de seu aperfeiçoamento, vem galgando destaque no campo acadêmico, sobretudo, pelo uso dos dados apresentados. Em grande medida, estes estudos buscam discutir o papel assumido pela avaliação de sistemas, que alguns momentos tendem a assumir significados mais democráticos e, em outros, uma perspectiva mais privatizante. Acentua-se, desta maneira, a existência de pelo menos duas linhas de pensamento relativas às avaliações em larga escala, uma que “entende esta avaliação como um meio necessário para se conhecer os sistemas de ensino, objetivando a melhoria da

educação” e, outra, como “mecanismo de desresponsabilização por parte do Estado” (SCHNEIDER, 2010, p.35).

Para Silva e Abreu (2008, p.531), “a implementação de mecanismos de avaliação do sistema educacional precedeu às demais ações da reforma curricular, implementada no Brasil desde o início da década [1990]” e, desta forma, concomitantemente às primeiras ações focadas nas avaliações nacionais, promovem-se as discussões em torno da nova LDB. Importante destacar também que a implantação de sistemas de avaliação já havia sido pontuada na Conferência Mundial de Educação para Todos.

Nesta perspectiva, a avaliação, a partir de indicadores de desempenho, pode ser considerada como uma forma de controle da atividade escolar, sobretudo quando a finalidade precípua é a de propor mudanças, uma vez que:

Tais indicadores de desempenho permitem a articulação dos sistemas de avaliação capazes de atuar no controle dos conteúdos ensinados. Assim, ainda que as propostas curriculares afirmem ser importante que as escolas assumam currículos flexíveis, adequados às realidades, capazes de permitir a cada escola a constituição de sua própria identidade pedagógica, os processos de avaliação centrados nos resultados cerceiam estes resultados (LOPES, 2001, p.8).

Por compreender que existem limitações no sistema nacional de educação, tal como asseveram Silva e Abreu (2008, p.538), no pressuposto inicial e na metodologia que decorre deste: “conhecer a ‘produtividade’ da escola por meio de um exame realizado nos alunos ao final de um período escolar”, recaindo, pois, desta maneira, apenas sobre o produto final.

É indiscutível também o caráter meritocrático atribuído aos sistemas de avaliação. **Vincular a ‘produtividade’ da escola à designação de recursos é agir dentro de uma lógica distributiva perversa que condena os que não obtiveram desempenho satisfatório a permanecerem na mesma condição. A atribuição de mérito, por meio dos mecanismos de premiação e punição, atua também como forma de pressão sobre as escolas para que passem a se orientar pelas determinações da reforma (SILVA; ABREU, 2008, p.538).**

Diante do exposto, de que o sistema de avaliação tende a se pautar no “produto final”, justifica-se a opção pelo PISA, na medida em que este, dentre outras características, e para além de suas limitações, busca mensurar os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos alunos ao longo de sua vivência, e portanto, não se limitando a uma série ou conteúdos escolares específicos, mas, na idade em que estes se encontram, independentemente de sua escolarização, ao mesmo tempo que possibilita estabelecer comparações entre os países envolvidos nesta investigação.

2.2.2 A Reforma Educacional Argentina

“A tirania foi um parênteses na nossa evolução cultural”⁹⁹ (SOLARI, 2006).

Conforme Vidal e Gvirtz, “entre 1976 e 1983 teve lugar na Argentina, o golpe militar denominado ‘Processo de Reorganização Nacional’, que havia de instaurar a repressão mais sanguinolenta da história nacional” (VIDAL; GVIRTZ, 2009, p.110). E tal como ocorreu no Brasil e em outros países latino-americanos, na Argentina na década de 1980 há um período de transição da ditadura militar para a redemocratização do Estado nacional.

O processo de redemocratização na Argentina principia pela “(...) percepção do prejuízo, para a sociedade argentina, decorrente do desmantelamento do Estado nacional no período ditatorial da década de 1970 consensual entre os diferentes setores” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.23).

Em face desta percepção, vislumbrou-se a necessidade de reconstrução do Estado nacional, que havia sido arrasado durante o regime militar para além da aniquilação das instituições políticas, do controle ideológico e da esterilização da reação social, destituiu o Estado da sua função de “*tutor no desenvolvimento da nação*” pela liberação da economia, no preceito ao livre mercado. “O regime militar desorganizou a economia pela forte desindustrialização, concentração de capital, abertura do mercado interno à competição externa e introduziu uma política financeira que demonstrou ser incapaz de combater a acelerada inflação” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.24). Na sequência:

A década de 1980 iniciou-se com o restabelecimento das instituições republicanas e de convivência democrática e pluralista. A transição para a democracia foi um processo mais complexo, mais amplo e mais frustrante que o imaginado, pois a sociedade argentina, à semelhança de outros países latinos, havia adquirido características muito negativas em matéria de pobreza e desigualdades, o que, somado a uma multimilionária dívida externa, contribuiu para que o período se caracterizasse como uma década perdida do ponto de vista da produção e do desenvolvimento (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.24).

A junção destes elementos culminou no empobrecimento da sociedade, acrescido, sobretudo, pelo declínio acentuado dos salários e da diminuição do número de trabalhadores industriais, situação na qual “agudizaram-se as características de uma burguesia que se concentrava muito mais em atividades financeiro-especulativas do que nas produtivas” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.24), somando-se a isto o empobrecimento do Estado.

⁹⁹ (Livre tradução do autor) No original: “*La tiranía fue un paréntesis en nuestra evolución cultural*”.

Se por um lado, nos anos de 1980 há o “discurso da década perdida”, do ponto de vista da produção e do desenvolvimento da economia na Argentina, tal como ocorreu no Brasil, por outro lado, há avanços no que concerne à perspectiva da ampliação e conquistas de direitos, participação e democracia, por meio de espaços pela sociedade em ambos os países. Na Argentina por sua vez:

Um dos projetos mais ousados foi a convocação de toda a sociedade para um fórum de debates com a finalidade de promover alternativas de solução para a questão educacional, cujos resultados servissem de base para a elaboração de uma nova lei de educação. Os pontos mais controversos deste fórum, denominado Congresso Pedagógico Nacional, retomaram a histórica tensão na constituição do caráter do Estado, devido às pressões da igreja e de outros segmentos da iniciativa privada (DE LELLA; KROTSCH, 1989 et al., apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.25).

Estes conflitos de interesses, não se constituíam em algo novo, posto que já houvessem sido discutidos nos anos finais do século XIX, e inscritos na Lei n.º 1.420 de 1884, a qual conferiu ao Estado a competência exclusiva sobre a educação pública. Segundo Solari (2006) quatro são os princípios fundamentais que têm servido de base, desde então, para a organização educacional argentina, a saber: *educação obrigatória, gratuita, gradual e neutra*.

Por certo que a proposição de legislação na década de 1990, por si só, foi incapaz de reconquistar a participação da sociedade civil, contudo, assistiu-se ao fortalecimento do “caráter subsidiário do Estado na educação e do papel da iniciativa privada que expressava uma demanda dos segmentos sociais mais conservadores” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.25).

Entretanto, neste momento, assiste-se ao esboroamento da estrutura em que se fixa o governo democrático em decorrência da hiperinflação, que irá desembocar numa crise política e econômica, que passa a comprometer o processo de acumulação de capital. Em grande medida, esse processo se faz por meio de reformas seletivas em favor de grupos econômicos atrelados ao capital internacional, uma vez que não houve resistência por parte do segmento restante da sociedade. Essas modificações radicais experimentadas pela Argentina na década de 1990 acabaram por aprofundar o processo de redução do papel do Estado iniciado na ditadura militar dos anos de 1970. “O desenvolvimentismo experimentado nesse período radicalizou o neoliberalismo, cujo resultado foi a dolarização da economia e a institucionalização do Estado mínimo” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.25-26).

Sob o nome de “transformação educativa” tal como afirmam Krawczyk e Vieira (2008, p.23), inicia-se em 1993, a reforma educacional na Argentina com a aprovação de uma

nova lei educacional, mais especificamente a Lei Federal de Educação, inscrita sob o número 24.195/93, na qual residem os principais delineamentos da reforma que se implantou nos anos que se sucederam, contribuindo para a legitimação de mecanismos norteadores de ações dos governos seguintes, bem como de acordos firmados entre o governo nacional e os provinciais, que “afetaram duramente a concepção que institui a educação como direito universal, em que a preocupação se centrava na instituição que ensina, no como ensinar frente a um sujeito-aluno homogeneizado” (SINISI, 2006, p.59).

Segundo Vidal e Gvirtz (2009), no intuito de se “*refundar*” o sistema educativo argentino, a reforma tecida na Lei Federal de Educação de 1993 se alicerçou em sete eixos, a saber:

a) Aumento do gasto público em educação; b) descentralização das decisões macropolíticas do Estado nacional às jurisdições provinciais; c) reforma da estrutura do sistema educativo; d) fortalecimento das instituições educativas; e) desenho dos Conteúdos Básicos Comuns (CBC); f) promoção da capacitação docente; g) criação de um Sistema Nacional de Avaliação (VIDAL; GVIRTZ, 2009, p.114).

Estes eixos se apresentaram em consonância com o que se apregoava na agenda internacional e, muito embora a maioria dos objetivos propostos não tenha se efetivado, assiste-se à retomada da retórica do discurso em prol da escola pública, bem como, da modernização nos níveis macro e micropolíticos, uma vez que, a política educacional materializada na Lei Federal de Educação trouxe em seu bojo propostas de descentralização, privatização e focalização, o que acabou por comprometer a concepção de educação enquanto direito universal.

No que concerne à criação dos Sistemas Nacional de Educação, assinala-se que o embrião da avaliação da qualidade surge em 1988, período em que a UNESCO e o Banco Mundial em parceria com o Ministério da Nação, avaliaram os resultados da aprendizagem no ensino médio em ciências sociais, naturais e matemática.

Teste por amostra foram aplicados em 7 províncias, especificamente para um total de 1894 estudantes escolhidos aleatoriamente do terceiro ao quinto ano da educação secundária, utilizando-se uma metodologia de autoavaliação institucional. No ano seguinte, a Cidade de Buenos Aires e o Ministério da Cultura e Educação testaram estudantes dos anos finais da educação primária e secundária. Isso aconteceu em 63 escolas e 9 províncias, consistindo de testes de Espanhol e Matemática. Em 1991, testes de desempenho em Espanhol e Matemática foram direcionados a estudantes do segundo e do quarto anos da educação secundária. Esses testes incluíram tanto aspectos das próprias escolas como entrevistas com diretores e professores. Nesse

período, os maus resultados atraíram a atenção da população quando foram publicados em jornais¹⁰⁰ (LEÓN; VÁZQUEZ, 2009, p.19).

Segundo as autoras supracitadas, em 1993 é criado o Sistema Nacional de Avaliação (SINEC), como consequência da aplicação da Lei Federal da Educação e a reestruturação do Ministério da Educação da Nação.

Segundo Toranzos (1996, p.77), o SINEC no contexto do processo de reforma, adquire uma importância estratégica central, por diversas razões. No primeiro caso, por responder diretamente à ênfase na qualidade e ao mandato legal de avaliar periodicamente o sistema educativo, e também por possuir papel central em relação aos demais eixos da estratégia da reforma, pois,

(1) Fortalece o processo de descentralização proporcionando informação relevante a cada jurisdição sobre sua situação educativa no contexto nacional, potencializando desta maneira a capacidade de gestão e tomada de decisões pertinentes por parte das jurisdições; (2) produz informações comparáveis em nível nacional que é de vital importância para a integração e articulação do sistema, dado que permite detectar oportunamente os processos de segmentação e diferenciação excessiva entre as distintas jurisdições; (3) proporciona informações indispensáveis para a formulação de políticas compensatórias e de equidade, na medida em que permite identificar adequadamente os setores do sistema em pior situação, focalizar a atribuição de recursos especiais para estes setores mais desfavorecidos e avaliar o impacto, em termos de aprendizagem, das políticas compensatórias implementadas; (4) permite qualificar a participação dos diversos atores envolvidos na gestão da atividade educativa, aportando-lhes informação relevante e permanente sobre o desempenho dos mesmos¹⁰¹ (TORANZOS, 1996, p.77,78).

Importante destacar que tão explícito quanto no SAEB, os objetivos do SINEC se inclinam para a avaliação como aspecto de gestão, em sua dimensão de monitoramento de qualidade da educação e da descentralização, na medida em que as informações favorecem a

¹⁰⁰ (Livre tradução do autor). No original: *The sample test was carried out in 7 provinces and given to a total of 1894 students randomly chosen from their third and fifth year of secondary school, applying a methodology of institutional self-evaluation. The following year, the City of Buenos Aires and the Ministry of Culture and Education tested students in their final years of primary and secondary education. It was conducted in 63 schools and 9 provinces, consisting of tests in Spanish language and mathematics. In 1991, performance tests in Spanish language and mathematics were given to students in their 2nd and 4th year of secondary education. These tests included aspects of the schools themselves as well as interviews with principals and teachers. At this point, the bad results attracted public attention when they were published in the newspapers.*

¹⁰¹ (Livre tradução do autor). No original: ** fortalece el proceso de descentralización aportando información relevante a cada jurisdicción sobre su situación educativa en el contexto nacional, potenciando de esa manera la capacidad de gestión y toma de decisiones pertinentes por parte de las jurisdicciones; * produce información comparable a nivel nacional que es de vital importancia para la integración e articulación del sistema, dado que permite detectar oportunamente los procesos de segmentación y diferenciación excesiva entre las distintas jurisdicciones; * proporciona información indispensable para la formulación de políticas compensatorias y de equidad, en la medida en que permite identificar adecuadamente los sectores del sistema en peor situación, focalizar la asignación de recursos especiales hacia dichos sectores más desfavorecidos y evaluar el impacto, en términos de aprendizaje, de las políticas compensatorias implementadas; * permite cualificar la participación de los diversos actores involucrados en la gestión de la actividad educativa, aportándoles información relevante y permanente sobre el desempeño del mismo.*

capacidade de gerenciamento e incremento de responsabilidades pelos resultados em todas as instâncias de decisão do sistema, sob a pretensão de “(...) propor delineamentos de política educativa para promover uma dinâmica de melhoramento da qualidade da educação, e identificar os setores do sistema em situação mais desfavorável para desenvolver políticas compensatórias¹⁰²” (TORANZOS, 1996, p.78).

No momento de sua criação, a metodologia adotada pelo SINEC consistia na medição periódica do rendimento dos alunos nos níveis primário e médio, em seus distintos ciclos, regimes, modalidades e áreas disciplinas em todo o território nacional, numa perspectiva quantitativa. Houve a implementação dos “Operativos de Evaluación”, que correspondiam à aplicação de provas de desempenho a educandos de uma mostra nacional para o nível primário e a todos os alunos do último ano do secundário (León; Vázquez, 2009, p.19).

Segundo Sinisi (2006), outro aspecto da reforma educacional latente na lei foi a passagem de escolas dos níveis nacionais para os locais e, sobretudo, a descentralização das responsabilidades operacionais do funcionamento dos centros educacionais, estando delineadas novas formas de gestão das instituições educacionais.

A lei que alicerçou a reforma educacional dos anos de 1990 foi a primeira a se ocupar de todo o sistema educacional e nela destacam-se vários aspectos que expressaram uma nova guinada na história da educação na Argentina. A necessidade de revisão dessa lei já se colocara na década de 1980, em face das expectativas de reconstrução das bases democráticas constitutivas do Estado nacional (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.23).

No âmbito da educação, a legislação educacional da década de 1990, definiu novas funções ao Estado nacional e às províncias, sendo que a responsabilidade de gestão, administração e financiamento das escolas primária, secundária e superior a partir de então não mais se processaria pela nação, mas seriam abarcadas pelas províncias. “O impacto desta medida na nova configuração da educação foi avaliado criticamente em especial nos aspectos político, financeiro e administrativo” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.26), podendo-se dizer que as consequências desta configuração interferiram na estrutura da constituição do Estado argentino no que concerne à articulação entre governo nacional e o poder das províncias.

No decorrer do século XX, o fortalecimento da política tributária e a tendência centralizadora passarão a requerer das províncias participação na arrecadação, em contrapartida, a distribuição dos tributos permanecerá centralizada. No âmbito educacional, a

¹⁰² (Livre tradução do autor). No original: “(...) *proponer lineamientos de política educativa para promover una dinámica de mejoramiento de la calidad de la educación, e identificar a los sectores del sistema en situación más desfavorable para desarrollar políticas compensatorias*”.

tendência centralizadora do Estado, numa perspectiva federalista, também irá fazer-se presente, prova disso é o fato de o ensino primário ter sido organizado de maneira descentralizada, ou seja, sob a responsabilidade das províncias, sem perder de vista o fato de que desde o século XIX, a educação primária ter recebido investimento do Estado nacional para o seu desenvolvimento. Isto porque, desde o mandato constitucional de 1853, a educação primária se constitui em responsabilidade das províncias, o que não eximiu o governo nacional de intervir sobre ela, sobretudo, por meio da criação de escolas primárias nas jurisdições, dando origem a um duplo sistema educacional: nacional e provincial (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.27).

Assim sendo, embora a transferência das escolas às províncias na década de 1990, em linhas gerais, apresenta estreita ligação com o ajuste fiscal do início da década, isso não se constitui em um evento novo, na medida em que há uma quebra na organicidade do sistema educacional nas décadas anteriores (especialmente em 1960 e 1970), quando o Estado reforçou seu caráter subsidiário ao transferir às províncias a responsabilidade pela saúde, infraestrutura, etc. Em relação à educação, sua transferência se justificava tanto por aspectos políticos e administrativos, tanto quanto curriculares. Importante destacar que a regionalização apresentava-se como alternativa para romper com a homogeneidade curricular e cultural (PRONCO; VIOR, 1999 apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.28). Essa ruptura com a homogeneidade curricular na Argentina difere da proposta de criação dos Parâmetros Curriculares no Brasil, como potencialidade da institucionalização de um currículo comum, embora “respeitadas as especificidades regionais”.

Segundo Puiggrós (2008, p.167) a educação argentina é considerada pela ditadura como campo fértil para o “(...) ‘subvenção’, e desta maneira ‘soube estabelecer uma profunda coerência entre a política socioeconômica, a repressão e a educação’¹⁰³” (PUIGGRÓS, 2008, p.167).

Para a autora são três os flagelos que acometeram a educação argentina após o golpe militar, a saber: a repressão ditatorial, o desastre econômico e social e a política neoliberal, os quais somados “(...) produziram a situação mais grave vivida em cem anos de educação pública na Argentina, jogaram abruptamente o sistema educacional aos novos pobres e

¹⁰³ (Livre tradução do autor) No original: “(...) ‘subvención’ (...) ‘supo establecer una profunda coherencia entre la política económico-social, la represión y la educación”.

umentaram os problemas endêmicos, como a evasão escolar¹⁰⁴ (...)” (PUIGGRÓS, 2008, p.165).

Em suas palavras, os sintomas mais graves se encontram no ressurgimento do analfabetismo e aumento da delinquência infantojuvenil. Embora o Ministério da Educação não tenha emitido dados estatísticos no período do governo de Carlos Menem, Puiggrós irá recorrer a outras fontes a fim de ilustrar tal situação. Para tanto se baseia em trabalhos de outros organismos do Estado, sindicatos e grupos de investigadores assinalando que neste período ditatorial:

(...) a média nacional de analfabetismo supera 15% entre os maiores de quatorze anos; 37% da população de quinze anos ou mais tem uma escolarização primária incompleta. A média nacional de evasão da educação básica é de 35%, ainda que supere 70% em algumas províncias. Em 1995, 20% dos estudantes repetiram de ano nos colégios secundários argentinos¹⁰⁵ (PUIGGRÓS, 2008, p.165).

No seu entender, o autoritarismo do Estado juntamente como o conservadorismo antiestatista oligárquico se amalgamou com o início do neoliberalismo, na medida em que “(...) começaram o fechamento do Estado e a privatização da função pública, a deterioração do emprego público, o desmantelamento da indústria nacional e a destruição da produção cultural própria¹⁰⁶” (PUIGGRÓS, 2008, p.167).

Há que se destacar também que o Processo de Reorganização Nacional, no que tange ao ensino superior, desencadeou um movimento de diminuição das universidades, bem como, de controle às atividades discentes. Em contrapartida, se por um lado, o processo de redemocratização iniciado em 1983 permitiu a incorporação de novos setores sociais ao ensino médio e universitário, por outro, assinalam Vidal e Gvirtz (2009), a origem social dos educandos possibilitava percursos diferenciados na educação dita formal, uma vez que, os conhecimentos ofertados não se mostravam equivalentes entre si.

A percepção de que mudanças se faziam necessárias, frente relações autoritárias presentes em algumas instituições, irão concorrer para o estabelecimento de um Congresso Pedagógico Nacional no intuito de envolver a sociedade na definição do sistema educativo.

¹⁰⁴ (Livre tradução do autor) No original: “(...) *produjeron la situación más grave vivida en cien años de educación pública en la Argentina, echaron abruptamente del sistema educativo a los nuevos pobres y aumentaron los problemas endémicos, como la deserción escolar (...)*”.

¹⁰⁵ (Livre tradução do autor) No original: “(...) *el promedio nacional de analfabetismo supera el 15% entre los mayores de catorce años; el 37% de la población de quince años y más tiene incompleta su escolarización primaria; el promedio nacional de la deserción de la educación básica es del 35%, aunque supera el 70% en algunas provincias; en 1995 el 20% de los estudiantes repitieron el año en los colegios secundarios argentinos.*”

¹⁰⁶ (Livre tradução do autor) No original: “(...) *comenzaron el estrechamiento del Estado y la privatización de la función pública, el deterioro del empleo público, el desmantelamiento de la industria nacional y la destrucción de la producción cultural propia*”.

Em contrapartida, as mudanças propostas acabaram por não se concretizar e “a agenda educativa dos primeiros anos de democracia se limitou, como nos anos anteriores, a implementar mudanças curriculares que, ainda que necessárias para superar o projeto educativo autoritário, foram insuficientes para superar a crise do sistema educacional” (VIDAL; GVIRTZ, 2009, p.111).

Há que se considerar que ao se transferir às províncias quase que completamente a totalidade do ensino primário, não se levou em consideração a precarização das condições institucionais e humanas – do trabalhador docente por exemplo. Pelo contrário, estes elementos, entre outros, foram fundamentais para o processo de descentralização que se iniciava em decorrência da reforma estrutural do Estado, iniciada no período militar e que desencadeou num “federalismo que trouxe a deterioração de muitos dos serviços públicos, pois as províncias não se encontravam em condições de assumir tais responsabilidades” (FILADORO, 2006 apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.28),

O Ministério da Educação e Ciência e Técnica da Nação (MECyT) se transformou num “*ministerio sem escolas*”, na medida em que todo o sistema educacional, com exceção das Universidades vai sendo descentralizado, de acordo com a reformulação do papel do Estado na educação (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.28).

Ou seja, por meio da Lei 24.048/93, são transferidos às províncias os serviços educativos nacionais, medida em que cada província, bem como, a Cidade autônoma de Buenos Aires se tornou responsável por sua própria educação, o que implicou em novas competências, a começar pelo Ministério da Educação que, ao deixar de governar as escolas, passa a se encarregar, segundo o Art. 53 da Lei Federal de Educação, de assegurar o cumprimento dos princípios e objetivos pela lei estabelecidos, levando em conta os critérios de unidade nacional; democratização; descentralização; participação; equidade; intersectorialidade; articulação; transformação e inovação. Segundo Gabrijelcic et al., (1998, p.16) há uma redefinição do Ministério da Educação da Nação, passando, entre outras atribuições, a assistir e apoiar diversos aspectos técnicos como planejamento, atualização e aperfeiçoamento docente entre outros devido ao fato de que:

Ao se descentralizar a tarefa do Ministério da Educação da Nação, *os Ministerios da Educação das Províncias* adquirem um papel preponderante na transformação. Tem a capacidade de elaborar e gerir suas grades curriculares, planejar, organizar e administrar o sistema educacional na sua jurisdição¹⁰⁷ (GABRIJELCIC et al., 1998, p.16, grifos no original).

¹⁰⁷ (Livre tradução do autor) No original: No original: *Al descentralizarse la tarea del Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de Educación de las Provincias adquieren un papel preponderante en la*

Importante destacar que todos os ministérios, juntamente com o Ministério de Educação da Nação, partilham de um âmbito de consenso do Conselho Federal de Cultura e Educação (CFCyE). Todavia, “estes feitos têm produzido um sério impacto nas diferentes províncias, cujas capacidades administrativas, salariais e de infraestrutura para assumir tal compromisso são sumamente distintos¹⁰⁸” (GABRIJELCIC et al., 1998, p.17). O que acarretou em conflitos, incerteza e desorientações, distanciando-se do que se pretendia com a descentralização:

(...) ativar um processo ágil e eficaz da nação para as províncias e das províncias para as instituições educacionais, do qual o Estado assuma sua função política e social e os atuantes na educação e suas organizações compreendam o papel de protagonistas que lhes cabe na Transformação Educacional¹⁰⁹ (GABRIJELCIC et al., p.17-18).

Por meio da descentralização do conjunto do sistema educacional, a atribuição de definição de políticas foi conferida ao CFCyE, ao passo que ao MECyT competia a “participação na definição e acompanhamento de políticas, a assistência técnica, a compensação das desigualdades, o sistema de informação e avaliação, a promoção da pesquisa, a representação externa e o reconhecimento e equivalência das titulações” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.34).

Com base nesta divisão, caberia aos governos das províncias e à base do sistema responder pelas obrigações orçamentárias e administrativas concernentes ao funcionamento das instituições, ficando as províncias responsáveis pelo pagamento do salário docente, ao passo que as escolas na busca de recursos para o custeio dos demais gastos recorriam a formas alternativas para saldá-los por meio de “cooperadoras e/ou comunidades”. Segundo Krawczyk e Vieira (2008, p.35) “A cooperadora escolar seria a equivalente argentina da associação de pais e mestres, com a especificidade de que reúne apenas os pais”.

Em síntese, suas ações estariam voltadas à direção técnica e pedagógica, à produção de informação e à compensação das desigualdades. Por seu lado, os governos provinciais e a base do sistema tinham que responder às obrigações orçamentárias e administrativas necessárias ao funcionamento das instituições. As províncias ficam responsáveis pelo

transformación. Tienen la capacidad de elaborar y gestionar sus diseños curriculares, planificar, organizar y administrar el sistema educativo en su jurisdicción.

¹⁰⁸(Livre tradução do autor) No original: “(...) estos hechos han producido un serio impacto en las distintas provincias, cuyas capacidades administrativas, salariales, edilicias para asumir semejante compromiso son sumamente disímiles”.

¹⁰⁹ (Livre tradução do autor) No original: (...) activar un proceso ágil y eficaz de la nación hacia las provincias y de las provincias hacia las instituciones educativas; donde el estado asuma su función política y social y los actores educativos y sus organizaciones comprendan el rol protagónico que les cabe en la Transformación Educativa.

pagamento do salário dos professores, enquanto as escolas, por meio de suas cooperadoras e/ou comunidades, buscavam recursos para cobrir o restante dos gastos (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.34-35).

Um forte aliado na divisão de responsabilidades entre o Estado nacional e as províncias e, por conseguinte, da implementação da reforma educativa, se deu por meio do Pacto Federal Educativo (PFE), de institucionalização já prevista pela Lei Federal de Educação. Este pacto determinava que “(...) do montante dos recursos para melhorar a cobertura e desempenho do sistema educacional 80% ficariam sob responsabilidade do governo federal e apenas 20% a cargo das províncias” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.36). Em contrapartida, estes recursos nem sempre cumpriam com as determinações do pacto, na medida em que beneficiavam jurisdições menos necessitadas em detrimento das que mais precisavam.

Verificou-se que os recursos estabelecidos pelo PFE para compensar a heterogeneidade na capacidade técnica e material das províncias nem sempre cumpriam essa função e acabaram por beneficiar aquelas jurisdições com menores dificuldades e maiores condições de formular seus projetos. No geral, estas províncias eram as que detinham melhor desenvolvimento econômico e equipe com competências técnicas e de gestão do sistema educacional (TIRAMONTI, 1996 apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.36).

Baseada numa racionalidade técnica, a reforma educacional na Argentina, segundo as autoras supracitadas, vai se fechando em si mesma, ao presumir que as províncias seriam capazes tanto de reordenar a estrutura de seus sistemas educacionais, quanto de especificar conteúdos básicos e capacitar seus docentes de maneira a materializar na escola real as inovações da reforma ideal.

De acordo com este raciocínio é o peso burocrático do Estado o que dá flexibilidade à escola para adaptar seu serviço às exigências da população que atende. Não se trata, então, de escolas desorientadas perante ordens contraditórias ou carentes de recursos materiais e simbólicos para responder às situações complexas que enfrentam, mas, ao contrário, de instituições impedidas de desenvolver suas potencialidades pela presença de um Estado que as asfixia com regulamentações burocráticas inflexíveis (TIRAMONTI, 2000, p.122).

Segundo Puiggrós (2008, p.182), às portas dos anos de 1990 a Argentina se encontrava submersa em uma grande crise nacional, em que mesmo o ato de educar parecia uma meta de difícil alcance.

A dívida se converteu no determinante fundamental da economia latino-americana. O governo argentino seguia cada vez mais as instruções do Fundo Monetário

Internacional e do Banco Mundial, e assim aumentou sua dívida externa até chegar à asfixia econômica. A porcentagem de pobreza sobre a população total, que havia sido de 11% em 1980, alcançou seu ápice em 1989 com 47%. Essa situação afetou gravemente as possibilidades de grandes setores de investir na educação dos seus filhos. A hiperinflação foi a gota que faltava para produzir a fratura do sistema escolar¹¹⁰ (PUIGGRÓS, 2008, p.183).

Tal como assinala Tiramonti (2000), a dualização da sociedade argentina nos anos de 1990, conseqüente em parte pela reestruturação econômica fez com que as classes médias e altas abandonassem a rede pública de educação em favor da rede privada.

De acordo com os dados estatísticos 90% da população situada na faixa mais baixa de renda, contra somente 34% dos que pertencem às faixas mais altas, vai à escola pública. Certamente, parte destes 34% compete pelas raras escolas públicas de elite que ainda restam na Argentina e que atendem às camadas socioculturais mais altas do país (TIRAMONTI, 2000, p.121).

Há que se enfatizar que a chamada classe média sofrerá neste período considerável perda, regredindo, em grande volume, à classe mais inferior, compondo um novo segmento denominado: “novos pobres”. Puiggrós (2008) enfatiza que este cenário é partícipe de um quadro maior que começaria a ser pintado ao poucos, porém, em tons gritantes que atingiriam seu ápice em 2001, ao passo que grande parte dos alunos dos segmentos mais inferiores foram sendo impedidos de continuar estudando, na medida em que suas famílias foram empobrecendo e muitos dos que persistiram chegavam famintos, o que corroborou para transformar a escola em um grande “comedor”, ou seja, um “refeitório” tal como denomina Puiggrós. Sendo que estes foram mantidos com apoio da comunidade e da Igreja em conseqüência da incapacidade mantenedora dos governos provinciais.

Do lado dos docentes o quadro não era muito diferente, pois, muitos dos professores sequer tinham dinheiro para custear seu transporte à escola.

(...) a mudança da função social da escola não somente em decorrência das políticas educacionais que caracterizam a década de 1990, mas também pelo impacto sofrido pela situação econômica que provocou o aprofundamento das distâncias entre os diferentes setores sociais durante o período. Esse aprofundamento chegou a níveis impensados para um país que sempre se considerou uma sociedade em que a desigualdade e o reconhecimento social de seus integrantes eram substancialmente menores do que no resto da América Latina (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.41).

¹¹⁰ (Livre tradução do autor) No original: *La deuda se convirtió en la determinante fundamental de la economía latinoamericana. El gobierno argentino seguía cada vez más los dictados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y así aumentó su deuda externa hasta llegar a la asfixia económica. El porcentaje de pobreza sobre la población total, que había sido del 11% en 1980, alcanzó su pico en 1989 con 47%. Esa situación afectó gravemente las posibilidades de grandes sectores de invertir en educación de sus hijos. La hiperinflación fue la gota que faltaba para producir la fractura del sistema escolar.*

Pode-se afirmar que a tríade: ditadura militar, crise econômica e políticas neoliberais concorreram para o esboroamento do sistema educativo argentino. Entretanto, para Puiggrós (2008, p.184), será por meio da política neoliberal, mascarada como programa educativo por Carlos Menem (1989 – 1999), que se dará ao sistema educativo nuances mercadológica, polarizando o ensino em percursos distintos e acentuando a problemática da remuneração dos docentes. Em suas palavras:

(...) o governo neoliberal de Carlos Menem ‘ajustou’ o sistema para que a divisão da população educativa em estratos seguisse se reproduzindo. São muitos os filhos dos desempregados e subempregados (antigos e novos pobres provêm dos setores populares e médios) produzidos no apogeu da crise e da política neoliberal. Essas crianças têm um destino educacional muito diferente das crianças da classe média que se salvou e das crianças dos novos donos do país, cujas escolas privadas chegam a custar mensalmente dez salários mínimos. As crianças pobres não têm esperança alguma de mobilidade social por meio da educação e recebem contribuições educacionais desvalorizadas culturalmente que serão necessários para transitar no imprevisível mundo do século XXI¹¹¹ (PUIGGRÓS, 2008, p.184).

Nesta perspectiva, confere-se ao governo Menem, sob a ótica da referida autora, características advindas do governo de Juan Carlos Onganía (1966-1970), sobretudo, no que concerne ao pensamento antiestatista do liberalismo oligárquico. Sua política educativa voltada para o cumprimento das proposições do Banco Mundial, que dentre outros, direcionavam para a descentralização dos sistemas escolares, seguido pela transferência para o setor privado: a priorização no financiamento do ensino primário em detrimento do ensino médio e superior; além da execução de programas de focalização em setores sociais mais agudos e, principalmente, a transformação da educação em mercadoria, na medida em que, “(...) a educação, que havia sido considerada tradicionalmente na Argentina um bem social, começava a ser considerada como um elemento de mercado que devia ser regulado pela lei de oferta e procura¹¹²” (PUIGGRÓS, 2008, p.185).

Pode-se dizer que um dos aspectos que conferiu novos contornos ao sistema educacional reside no caráter compensatório do governo central, por meio do qual se delinearão políticas sociais como o Plano Social, que tinha como objetivo prestar

¹¹¹ (Livre tradução do autor) No original: (...) *el gobierno neoliberal de Carlos Menem ‘ajustó’ el sistema para que la división de la población educativa en estratos siguiera reproduciéndose. Son muchos los hijos de los desocupados y subocupados (antiguos y nuevos pobres provienen de los sectores populares y medios) producidos por la suma de la crisis y la política neoliberal. Esos chicos tienen un destino educacional muy diferente al de los chicos de la clase media que se salvó y a de los hijos de los nuevos dueños del país, cuyas escuelas privadas llegan a costar mensualmente diez salarios mínimos. Los chicos pobres no tienen esperanza alguna de movilidad social por la vía de la educación y reciben aportes educacionales desvalorizados culturales que serán necesarios para transitar el impredecible mundo del siglo XXI.*

¹¹² (Livre tradução do autor) No original: “(...) *la educación, que había sido considerada tradicionalmente en la Argentina un bien social, comenzaba a considerarse como un elemento de mercado que debía ser regulado pela ley de la oferta y de la demanda*”.

atendimento no que concerne às necessidades básicas das populações que não as podiam satisfazer, e dentre estas políticas, destaca-se o Plano Social Educativo (PSE), considerado o programa de maior visibilidade e dispêndio, uma vez que “(...) dentre as ações previstas pelo PSE, constava a distribuição de material didático e de equipamento às escolas, a renovação da infraestrutura predial e a concessão de bolsas para estudantes”, destacando-se que embora este programa se debruçasse sobre o ensino primário, em alguma medida favoreceu a educação infantil, pois, “(...) em 1998 41,06% das escolas de nível inicial e 57,31% do total das escolas primárias estavam participando do PSE” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.29-30).

Ao discorrer acerca do PSE, Krawczyk e Vieira (2008) enfatizarão que este obteve lugar privilegiado na análise das políticas compensatórias, as quais tinham como norte a diminuição dos gastos públicos e a necessidade de contenção social, sobretudo, para a população vitimada pelo ajuste estrutural decorrente da crise dos anos finais do século XX. Também há que se considerar que o critério de focalização em populações mais vulneráveis, mostrou-se “*gelatinoso*”, em parte, devido ao clientelismo e pela inclusão não apenas dos pobres já existentes, como também, dos que por consequência da crise dos anos finais do século XX vieram a se tornar os “*novos pobres*”.

De inspiração chilena (Programa 900 escolas), o PSE se caracteriza como a única política do governo nacional voltada para as escolas, sendo apresentada como uma política descentralizada. Entretanto, há visões divergentes entre especialistas do campo da educação a este respeito, posto que, para alguns ela é identificada como uma política fortemente centralizadora, que desconcentrou a responsabilidade de execução para as instituições escolares e atribuiu aos governos provinciais o encargo da seleção e avaliação dos projetos institucionais” (BARREYRO, 2001; ISUANI, 1998; TIRAMONTI, 2001, apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.30). Destaca-se ainda que este plano foi alvo de críticas pelo seu suposto caráter assistencialista, que camuflado em estratégias de participação escolar na construção de um projeto político pedagógico institucional com intenção precípua de eliminação da evasão e repetência e, desta maneira, reter o aluno na escola, não se propôs a minimizar a pobreza, ou a diminuição das distâncias latentes perante as desigualdades estruturais.

Tiramonti (2000, p.130), ao se referir às políticas de focalização, se posiciona criticamente, ao considerar que estas “são funcionais para sociedades segmentadas ou fragmentadas, onde não é possível encontrar elementos de continuidade cultural entre os diferentes fragmentos”. Em seu entender este tipo de política é totalmente adaptável a uma

sociedade polarizada e por isso “(...) contribui para uma coexistência menos conflituosa entre os dois pólos”.

Segundo esta autora, as políticas compensatórias se caracterizam como um “*arremedo da igualdade*”, na medida em que se pensa a diferença em termos de “*carência*”, devendo, portanto, o carente ser compensado dos bens e serviços do quais fora despojado. A crítica de Tiramonti reside no fato da não construção de uma interlocução capaz de incorporar conformações culturais particulares, posto que, sua ação é meramente repositora, conferindo ao necessitado uma condição tutelada e hierárquica, ao serem considerados meros objetos e não sujeitos das políticas que lhes dizem respeito, pois:

(...) o ‘necessitado’ é um sujeito incapaz de proporcionar a si mesmo o sustento material. É alguém que carece das competências e habilidades requeridas para obter do mercado os recursos necessários para seu auto-sustento. Essa condição de desvalido transforma-o em receptor potencial da assistência proporcionada pelas agências estatais (TIRAMONTI, 2000, p.131).

Neste prisma, o processo socioeconômico não é abordado como gerador de desigualdade, da mesma forma em que se desconsidera seu aspecto cultural em resistência a autorreprodução nos processos, pois, “quando a política está impossibilitada de sustentar a utopia da igualdade, as políticas de compensação nada mais são que um arremedo para a desigualdade” (TIRAMONTI, 2000, p.131).

Tal como asseveram Krawczyk e Vieira (2008, p.33), em linhas gerais, pode-se afirmar que historicamente, as reformas educacionais argentinas realizaram-se no contexto das demandas da classe média como possibilidade de ascensão social, com o diferencial de que na dos anos de 1990 se priorizou a incorporação de setores da população ameaçados de exclusão e marginalidade. Neste sentido,

A inauguração no país, na década de 1990, de uma legislação que se ocupou de todo o sistema educacional alicerçou não só a nova distribuição de responsabilidades entre o Estado nacional e as províncias, mas também uma nova estrutura organizacional que ampliou os anos iniciais e terminais de obrigatoriedade escolar (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.33).

Assim, anteriormente à Lei Federal de Educação 24.195/93 havia uma ruptura entre a educação primária e média, pois:

Antes da Lei Federal da Educação n.º 24.195, reconhecíamos como escola média a etapa em que os adolescentes de treze anos deixavam as aulas do primário para

começar um novo ciclo. Era notória, na maior parte dos casos, a desarticulação que existia entre essas duas etapas¹¹³ (GABRIJELCIC, et al., 1998, p.10).

Com a implementação da Lei Federal o Sistema Educativo passa a constar uma nova estrutura pedagógica integral, denominada de Educação Geral Básica (EGB), abarcando dez anos de escolarização obrigatória, iniciada no último ano da etapa inicial até o nono ano da EGB.

Esta estrutura escolar composta por quatorze anos, divididos em três níveis, sendo: um nível inicial de dois anos para crianças até quatro anos; educação geral básica (EGB) de nove anos e, o polimodal de três anos de duração, surge em substituição ao que se denominava anteriormente como primário e secundário com 12 anos de duração. A obrigatoriedade corresponderia apenas aos sete primeiros anos.

A EGB de acordo com a proposição da Lei 24.195, se compõe de três ciclos, a saber:

EGB 1: 1º, 2º e 3º anos (6, 7 e 8 anos de idade respectivamente); EGB 2: 4º, 5º e 6º anos (9, 10 e 11 anos de idade); EGB 3: 7º, 8º e 9º anos (12, 13 e 14 anos de idade). Então, essa unidade pedagógica integral se completa com a Educação Polimodal de três anos de duração (dos 15 aos 17 anos de idade)¹¹⁴ (GABRIJELCIC, et al., 1998, p.10).

Se, de um lado, denota-se a ampliação na obrigatoriedade do ensino de sete para dez anos, e se tenha facilitado a permanência dos adolescentes por um tempo maior na escola, por outro, isto não resultou em melhoria na qualidade do ensino, tampouco implicou na diminuição dos índices de evasão e repetência para os educandos que se encontravam na faixa correspondente ao último ano do EGB, em âmbito nacional, pois,

(...) junto com o reconhecimento da melhoria da equidade social, observou-se a dificuldade para incorporar os adolescentes em espaços escolares que tradicionalmente eram reservados para as crianças (antigo primário e atual EGB), além da sobrecarga de trabalho administrativo e pedagógico ara a direção escolar (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.34).

Segundo Gabrijelcic et al, (1998), o desafio de completar esta educação básica, universal e com nível acadêmico aceitável recai sobre o Terceiro Ciclo da Educação Geral Básica. Para tanto, fazia-se imperativo diminuir o alto percentual de evasão e transição do antigo primário ao secundário próprio da estrutura educacional anterior, uma vez que “O

¹¹³ (Livre tradução do autor) No original: *Antes de la Ley Federal de Educación N° 24.195, reconocíamos como escuela media la etapa en que los adolescentes de trece años dejaban las aulas de la primaria para comenzar un nuevo ciclo. Era notorio, en la generalidad de los casos, la desarticulación que existía entre estas etapas.*

¹¹⁴ (Livre tradução do autor). No original: *1: 1º, 2º y 3º años (6,7,8 años de edad respectivamente); EGB 2: 4º, 5º y 6º años (9, 10, y 11 años de edad); EGB 3: 7º, 8º y 9º años (12,13 y 14 años). A su vez, esta unidad pedagógica integral se completa con la Educación Polimodal de tres años de duración (de los 15 a los 17 años de edad.)*

espírito da Lei é reduzir essa porcentagem mantendo-se os alunos de qualidade dentro do Sistema¹¹⁵” (GABRIJELCIC et al., 1998, p.11-12).

No âmbito educativo, segundo Gabrijelcic (1998), cinco são os obstáculos que se colocavam à Transformação Educativa, a saber: (1) Conflitos provocados pela descentralização; (2) Necessidades básicas das famílias insatisfeitas; (3) Setor docente deteriorado e insatisfeito; (4) Infraestrutura escolar e material didático insuficiente ou de pouca qualidade; e (5) Demandas sociais de financiamento justo e adequado para educação (GABRIJELCIC et al., 1998, p.13-14).

Um dado importante levantado por Krawczyk e Vieira (2008, p.38) reside nas novas atribuições e funções trazidas para as províncias, em consequência da implantação do terceiro ciclo da EGB, posto que estas não se encontrassem em condições de administrar esse sistema, haja vista a inexistência de aparatos burocráticos para tanto. Alertam para o fato de que:

(...) quando o fizeram, superpuseram uma nova estrutura de gestão às já existentes, configurando-se gestões paralelas. Seus funcionários foram selecionados com critérios meritocráticos, mas, apesar da introdução de certa profissionalização no exercício da função política, não conseguiram alterar as práticas tradicionais do aparato burocrático provincial nem eliminar o clientelismo na seleção dos funcionários (SUASNABAR, 2000, apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.38).

Houve também uma multiplicidade de formas assumidas por algumas províncias quanto à reestruturação do sistema educacional e esta heterogeneidade se estendeu às antigas escolas primárias e secundárias, ainda que pertencentes a uma única província, posto que estas apresentavam limitações para mudar práticas pedagógicas e administrativas já consolidadas, distanciando-se, portanto, do que se almejava pela reestruturação do sistema.

A relação dos governos da Educação provinciais e suas estruturas intermediárias com as unidades escolares também foi reformulada, orientando-se para a desburocratização das práticas administrativas e pedagógicas, o que consolidou uma mudança de regulação do sistema educacional que afetou significativamente a dinâmica das instituições escolares. Efetivou-se esta nova forma de gestão por meio da administração de projetos institucionais e o controle das instâncias centrais de governo, por meio da normatização, da inspeção e das avaliações (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.38).

Estas medidas provocaram a quebra do sistema educacional, que acompanhado por um ativismo institucional das escolas, se viam impelidas a responder ao permanente incentivo governamental para receber recursos (TIRAMONTI, 2001, apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.38).

¹¹⁵ (Livre tradução do autor). No original: “*El espíritu de la Ley es reducir este porcentaje manteniendo a los alumnos con calidad dentro del Sistema*”.

Se a ideia inicial era a de que os projetos pudessem definir uma proposta político-educacional de caráter coletivo na escola, de maneira a inovar as práticas pedagógicas, estes se tornaram uma atividade burocrática de difícil execução. Algumas escolas buscaram assessoria de técnicos estranhos às suas instituições, e além de não inovar em seus currículos, incorreram na repetição de antigas práticas.

Outros se engessaram no cumprimento de necessidades específicas, pois, em grande medida a maior preocupação se situava na captação de recursos. Um exemplo disso é a “ênfase no cumprimento de normas vinculadas ao número de alunos por classe e por escola transformando a matrícula em objeto de disputa entre as escolas e gerou diferentes estratégias institucionais para atrair os alunos, oferecendo uma diversidade de serviços” (BIRGIN, 2000 apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.39). Contudo esta disputa entre as escolas vai mais além.

(...) a gestão educacional por projetos escolares, a introdução de testes estandardizados e a publicidade do desempenho das escolas, entre outros, constituíram de fato ações que implantaram a competitividade entre as escolas, entre os professores, nas práticas pedagógicas e nos valores transmitidos, o que lhes impedia construir laços solidários, além de ter fragmentado o sistema e alterado as finalidades da educação no país (BIRGIN; DUSSEL; TIRAMONTI, 1999; BIRGIN, 2000; DUSSEL; TIRAMONTI; BIRGIN, 1998 apud KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p.39).

Os sindicatos docentes criticaram fortemente esta nova forma de se fazer gestão, pois, este modelo não apenas desconsiderava o Estatuto Docente, como também modificava as relações de trabalho da categoria, que haviam sido conquistadas arduamente.

Ao discorrer acerca dos efeitos negativos das transformações empreendidas pela reforma educacional dos anos de 1990, Vidal e Gvirtz (2009) assinalam para a desarticulação crescente entre os sistemas educativos provinciais tendo como consequência acentuada imobilização interjurisdicional; o descumprimento de metas pré-estabelecidas de cunho econômico; o insucesso nas estratégias que visavam à capacitação docente; a debilidade do processo de contenção da burocratização do sistema escolar, na medida em que o governo escolar se instituía de maneira centralizada e verticalista, nas províncias conferindo às unidades intermediárias e às escolas, limitados ou inexistentes poderes; e, a adoção dos CBC de forma descontextualizada.

De forma sintetizada Krawczyk e Vieira (2008) assinalam que, as transformações pelas quais as estruturas provinciais de administração educacional ocorridas nos últimos tempos na Argentina aconteceram, em grande medida, pelo fato de que em sua maioria não se

teve intenção de sustentar ou potencializar as condições institucionais capazes de efetivar o controle democrático do sistema educacional.

A crítica de Puiggrós se situa no fato de a Argentina ter aceitado de olhos fechados os ideários advindos de especialistas estrangeiros, conhecedores de outras realidades, ao invés de ter intervindo de maneira equilibrada, a partir de sua própria cultura, de sua própria tradição pedagógica no desenho destas reformas, haja vista o reconhecimento histórico do êxito argentino frente à educação, com alternativas educacionais genuinamente suas.

A Argentina não estava alheia ao processo pelo qual, nos anos 80 e 90, de modo cada vez mais direto, as principais reformas impulsionadas pelo liberalismo norte-americano tenderam a subordinar a política educacional à política econômica fixada nos acordos entre os países chamados ‘emergentes’ e o Fundo Monetário Internacional. Deve se destacar que não era possível à Argentina abandonar o intercâmbio educativo internacional que havia se constituído como campo de debate depois da Segunda Guerra Mundial¹¹⁶ (PUIGGRÓS, 2008, p.186).

Por outro lado, Vidal e Gvirtz (2009), para além do elenco de pontos negativos, assinalam aspectos positivos empreendidos pela reforma educacional na Argentina nos anos de 1990, quais sejam: ampliação da cobertura de todos os níveis do sistema, sobretudo no ensino médio; instauração de uma cultura favorável à avaliação; modernização de conteúdos por meio dos Conteúdos Básicos Comuns (CBC); diminuição das desigualdades dentro do sistema público, gerada pelo melhoramento da infraestrutura, entre outros e programas de bolsas de estudos associados ao PSE.

Para Castro (2007), em que pese a Argentina apresentar, desde muito cedo um dos melhores conjuntos de indicadores de escolarização da América Latina, o processo de massificação do ensino e de incorporação de setores historicamente marginalizados nas últimas décadas, corroborou para o esmorecimento da tradicional homogeneidade do seu sistema educacional. E, em consequência, acabou por reforçar desigualdade nas oportunidades de acesso escolar e de permanência na escola, bem como na qualidade dos serviços educacionais, em termos regionais, situação que conferiu às províncias do Noroeste e no Norte do país, com base em sua situação socioeconômica os piores indicadores educacionais (CASTRO, 2007, p.11).

¹¹⁶ (Livre tradução do autor). No original: *La Argentina no estaba ajena al proceso por el cual, en los años 80 y 90, de modo cada vez más directo, las principales reformas impulsadas por el liberalismo norteamericano tendieron a subordinar la política educativa a la política económica fijada en los acuerdos entre los países llamados “emergentes” y el Fondo Monetario Internacional. Debe destacarse que no era posible para la Argentina quedar fuera del intercambio educativo internacional, que se había constituido como un campo de debate después de la Segunda Guerra Mundial.*

Diferentemente do Brasil que, desde 1996, permanece respondendo aos preceitos da LDB 9394/96, a Argentina aprovou uma nova Lei de Educação Nacional, a Lei nº 26.206, em 2006, que substituiu a Lei nº 24.195, aprovada em 1993, no Governo Menem. “A nova lei, por sua vez, reforça a presença do governo federal e estabelece uma estrutura quase unificada do sistema educacional, em substituição as 54 existentes anteriormente” (CASTRO, 2007, p.12).

Importante assinalar que na referida lei, no art. 9.º discorre-se sobre o investimento a ser aplicado na educação, que preconiza que até 2010, deverá corresponder a 6% do seu Produto Interno Bruto (PIB).

Essa economia normativa, em uma lei tão extensa, advém do fato de o país ter editado, no início de 2006 (9 de janeiro), lei específica sobre financiamento da educação. Trata-se da Lei nº 26.075, que dispõe, entre outras providências, sobre o incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del Seis por Ciento en el Producto Bruto Interno (CASTRO, 2007, p.29).

Nas palavras do autor “A Lei nº 26.206 recepiona a Lei nº 26.075, fazendo expressamente referência a ela”. Se no interior da antiga lei de 1993 havia a previsão de que em cinco anos, o PIB a ser destinado à educação se elevaria de 4,5% a 6%, tal meta teve apenas um caráter declaratório, na medida em que esta não se cumpriu (CASTRO, 2007, p.29-30), e desta maneira, no intuito de evitar que isso se repetisse na nova lei,

(...) o legislador, ao aprovar a Lei nº 26.075, estabeleceu mecanismos detalhados para ter o crescimento dos investimentos em educação, ciência e tecnologia. Desse modo, os artigos 4º e 5º da lei fixam metas anuais de crescimento do gasto consolidado em educação, ciência e tecnologia (2006: 4,7%; 2007: 5,0%; 2008: 5,3%; 2009: 5,6%; 2010: 6%), com os respectivos aumentos de investimentos do governo nacional, bem como dos provinciais e da cidade de Buenos Aires. Por sua vez, o Art. 7º estabelece, com base em permissão constitucional, una asignación específica de recursos coparticipables (...) con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y de coadyuvar a la disponibilidad de los recursos previstos en el artículo 5º de la presente ley en los presupuestos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CASTRO, 2007, p.30).

Na determinação do montante da dotação específica de cada província e da cidade de Buenos Aires, recorre-se a um índice, de elaboração anual do Ministério da Educação Ciência e Tecnologia, com atenção aos seguintes critérios: participação no total de matrículas, a incidência de matrículas na zona rural e a participação da população escolarizada de três a dezessete anos (CASTRO, 2007, p.30).

O recebimento destes recursos tem como contrapartida a condição apresentada por cada jurisdição “em seu orçamento anual o compromisso financeiro estipulado pelo art. 5º (art. 8)”. Em situação de descumprimento das obrigações fixadas pela lei, por parte das províncias e da cidade de Buenos Aires, o MECyT “tem autorização para reter, total ou parcialmente, as transferências de fundos orçamentários destinados às jurisdições, até que sejam observadas as condições acordadas com o governo nacional (art. 17)” (CASTRO, 2007, p.30).

Acerca do cumprimento da determinação emanada da lei no que concerne ao investimento da educação na Argentina, Alejandro Javier Morduchowicz¹¹⁷, discorre acerca dos investimentos em educação relacionados ao PIB na América Latina, e expõe a experiência da Argentina com a Lei 26075/2006 no financiamento da educação atrelada ao PIB. Em suas palavras: “A média de investimentos em educação em relação ao PIB na América Latina é de 4,6%, bem mais baixa que a dos países mais desenvolvidos da OCDE e da Europa. Há países que têm 5% ou 6%. Na Argentina, há uma lei de financiamento desde 2006 que propôs chegar aos 6% em 2010, ou seja, em cinco anos. E está sendo cumprida. O curioso é que sempre tivemos uma demanda por esse nível de investimento e, agora que o estamos alcançando, vê-se que é insuficiente”.

Para, além disso, Morduchowicz (2010) traz em seu discurso um elemento de grande importância para o estudo das políticas no âmbito da educação, ao destacar que “(...) quando se aumenta muito a cobertura, novas demandas são geradas. Quando se alcança a universalização no nível fundamental, por exemplo, há pressões para obtê-la também no nível médio. E o outro grande desafio que surgiu em toda a América Latina é o da qualidade.”

Após todo este percurso, no intuito de se apresentar algumas características e peculiaridades da reforma da Educação no Brasil e na Argentina nos anos de 1990, sem descolá-la da reforma do Estado, amalgamada à história política, econômica e social que as projetou, procede-se, a seguir à análise comparativa entre os resultados dos alunos brasileiros e argentinos no PISA 2000 tendo como ponto de partida, algumas categorias extraídas dos objetivos apontados por Casassus (2001), a saber: 1) Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social; 2) Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão; e, 3) Melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro.

¹¹⁷ Entrevista concedida em 2010, ao editor Rubens Barros, da Revista Educação, em sua edição de n.º 157, intitulada: “Novo Patamar”, Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos.asp?codigo=12891>.

Pois, tal como anuncia Schneider (2010, p.35), “os surveys [como é o caso do Pisa] (...) entendidos como forma de avaliações em larga escala, são apenas um dos instrumentos utilizados para a realização de avaliações de políticas públicas” (SCHNEIDER, 2010, p.35). Isso significa ratificar que não são menos importantes, posto que sirvam de referencial para identificar os impactos das políticas públicas no terreno da educação.



Sebastião Salgado
“O berço da desigualdade” (2006)

CAPÍTULO 3

AS REFORMAS EDUCACIONAIS DO BRASIL E ARGENTINA, A PARTIR DOS RESULTADOS DO PISA 2000

A primeira questão a considerar com vistas à mudança na educação diz respeito aos fins que queremos colimar por seu intermédio. Infelizmente, esses fins nem sempre vão na mesma direção, e os diferentes atores e participantes têm expectativas distintas acerca do que se deveria alcançar por meio da educação obrigatória (DELVAL, 2006, p.26).

Dado que a avaliação do PISA 2000 toma como foco principal a área de Leitura e em perspectiva secundária, matemática e ciências (OCDE, 2009), analisar-se-á neste estudo somente os resultados apresentados pelos educandos argentinos e brasileiros, a partir do enfoque na leitura, posto que seja com base neste aspecto que a bibliografia na área tem dedicado maior atenção. Em alguns casos, são utilizados os resultados de matemática e ciências apenas para efeito de comparação.

Além dos documentos nacionais em questão, recorrer-se-á a outras fontes que se prestam a divulgar os dados pertinentes ao PISA 2000, tais como: *Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000* (2001); *Aptitudes Básicas para el Mundo de Mañana – Otros Resultados del Proyecto PISA 2000: Resumen Ejecutivo* (2003); *Student Engagement at School - A sense of belonging and participation: Results from PISA 2000* (2003); e, *School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000* (2005), a fim de ampliar a gama de informações e preencher as possíveis lacunas presentes nos relatórios nacionais.

A intenção precípua é abordar os resultados obtidos pelos alunos brasileiros e argentinos no PISA 2000, numa perspectiva comparada e analítica, que leve em consideração aspectos que se encontram além dos escores alcançados pelos países em questão. Ou seja, aqueles aspectos que possam subsidiar a leitura dos resultados, em consonância com o contexto geral e acontecimentos vivenciados no campo da política educacional, sobretudo no período que antecedeu a avaliação, mais especificamente na década de 1990.

Para uma melhor apresentação destes resultados, o presente capítulo está organizado a partir das categorias de análise – **qualidade, equidade, descentralização, avaliação e autonomia** – que emergem dos objetivos da Reforma Educacional na América Latina dos anos de 1990, relacionados por Casassus (2001): 1) Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social; 2) Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante

mudanças na gestão; 3) Melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro.

As categorias **qualidade** e **equidade**, embora estejam relacionadas, direta ou indiretamente aos três objetivos da Reforma Educacional na América Latina, nos anos de 1990, neste momento serão utilizadas para análise de dois destes objetivos, a saber: Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social; e, Melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro. As categorias **descentralização**, **avaliação** e **autonomia** serão empregadas na análise do objetivo que consiste em: Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão.

3.1 A QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO

Conhecer as leis é como acender uma luz numa sala escura cheia de carteiras, mesas e outros objetos. As leis acendem uma luz importante, mas elas não são todas as luzes. O importante é que um ponto luminoso ajuda a seguir o caminho (CURY, 2000, p.12).

Antes de discorrer propriamente acerca dos resultados do PISA 2000 é importante perceber como estas duas categorias – qualidade e equidade – se refletem na lei maior da educação do Brasil (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9394/96) e da Argentina (Lei Federal de Educação nº 24.195/93), por entender que elas se constituem em elementos fundamentais da Reforma Educacional, em âmbito nacional. A intenção não é fazer uma análise pormenorizada de todos os aspectos legais, mas de procurar dar maior visibilidade aos que evidenciam os objetivos propostos por Casassus (2001) como propulsores da Reforma Educacional, cingida nos anos de 1990.

3.1.1 A qualidade e equidade na legislação brasileira e argentina

De acordo com a LDB nº 9394/96, as categorias **qualidade** e **equidade**, bem como os objetivos demarcados por Casassus (2001), podem ser encontrados explícita e implicitamente ao longo do texto, uma vez que fazem parte das ideias expressas na lei. Talvez o maior exemplo disso, seja o artigo 87 das Disposições Transitórias, ao exarar que:

Art. 87 - **É instituída a Década da Educação**, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, **o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos** (BRASIL, 1996, grifos nossos).

No parágrafo primeiro deste artigo, percebe-se a importância da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, e a preocupação do Brasil em cumprir a tarefa de casa, ao situar a educação no centro do processo. Na mesma direção, o artigo 2º, dos Princípios e Fins da Educação Nacional, assinala que: “A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Enfatiza-se ainda, que dentre os princípios do ensino, mais especificamente do artigo 3º da LDB, se destacam sob esta perspectiva: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (...) VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; (...) IX - garantia de padrão de qualidade; (...) XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais” (BRASIL, 1996).

Os objetivos supracitados da Reforma Educacional dos anos de 1990, também se encontram explícitos na Lei nº 24.195/93 da Argentina, a exemplo do que acontece com a lei brasileira, em vários momentos, a começar pelos dois primeiros artigos, que discorrem acerca dos direitos, obrigações e garantias:

Artigo 1º - O direito constitucional de ensinar e aprender permanece regulado, para seu exercício em todo o território argentino, **pela presente lei que, sobre a base de princípios, estabelece os objetivos da educação como bem social e responsabilidade comum, institui as normas referentes à organização e à unidade do Sistema Nacional de Educação e assinala o início e a direção de sua paulatina reconvenção para a contínua adequação às necessidades nacionais dentro dos processos de integração.**

Artigo 2º - O Estado nacional tem a responsabilidade principal e indelegável de fixar e controlar o cumprimento da política educacional, tendendo a formar uma sociedade argentina justa e autônoma, enquanto integrada à sua região, ao seu continente e ao mundo¹¹⁸ (ARGENTINA, 1993).

O dever do Estado para com a educação transparece no artigo 4º, da LDB, ao assumir para si, o dever de garantir, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria, o

¹¹⁸ (Livre tradução do autor). No original: *Artículo 1º - El derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado, para su ejercicio en todo el territorio argentino, por la presente ley que, sobre la base de principios, establece los objetivos de la educación en tanto bien social y responsabilidad común, instituye las normas referentes a la organización y unidad del Sistema Nacional de Educación, y señala el inicio y la dirección de su paulatina reconvencción para la continua adecuación a las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración. Artículo 2º - El Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo.*

ensino fundamental, obrigatório e gratuito. O artigo 37 indica que a “educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria”. E para tanto, “§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames” (BRASIL, 1996).

Importante que, neste período, se preconizava a **progressiva extensão dessa obrigatoriedade e gratuidade** ao ensino médio, posto que à época o ensino obrigatório correspondesse apenas ao ensino fundamental de oito anos (BRASIL, 1996). Também se constitui na LDB como dever do Estado,

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (...) IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definido como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996).

Neste fragmento se encontram elementos que, pelo menos, no texto, intentam diminuir as desigualdades por meio de uma política assistencial. Contudo, estes padrões mínimos de qualidade e quantidade correm o risco de, ao ser levados ao pé da letra, conferir ao cumprimento do mínimo o status de máximo.

Na Argentina, dentre os princípios gerais da política educativa, utilizam-se quase todas as letras do alfabeto para discorrer acerca destes. Observando-se assim a importância da educação para o desenvolvimento social e econômico do país.

a) O fortalecimento da identidade nacional atendendo às idiosincrasias locais, provinciais e regionais; (...); d) O desenvolvimento social, cultural, científico, tecnológico e o crescimento econômico do país; (...); f) A realização de uma efetiva igualdade de oportunidades e possibilidades para todos os habitantes e a rejeição de todo tipo de discriminação; g) A equidade através da justa distribuição dos serviços educacionais a fim de alcançar a melhor qualidade possível e resultados equivalentes a partir da heterogeneidade da população; h) A cobertura assistencial e a elaboração de programas especiais para possibilitar o acesso, a permanência e o egresso de todos os habitantes ao sistema educacional proposto pela presente lei; i) A educação concebida como processo permanente; j) A valorização do trabalho como realização do homem e da sociedade e como eixo estruturante do processo social e educativo; (...); n) A erradicação do analfabetismo mediante a educação de jovens e adultos que não tenham completado a escolaridade obrigatória; o) A harmonização das ações educativas formais como a atividade não formal oferecida por diversos setores da sociedade e as modalidades informais que surgem espontaneamente dela (...); r) O estabelecimento das condições que possibilitem o aprendizado de condutas de convivência social pluralista e participativa¹¹⁹ (ARGENTINA, 1993).

¹¹⁹ (Livre tradução do autor). No original: *a) El fortalecimiento de la identidad nacional atendiendo a las idiosincrasias locales, provinciales y regionales; (...); d) El desarrollo social, cultural, científico, tecnológico y*

Muitos destes princípios fazem, igualmente, parte do repertório brasileiro, na medida em que propõem ampliar o acesso à educação e, ao mesmo tempo, reduzir as distâncias sociais e econômicas que deixaram à margem do processo de educação formal, grande contingente de jovens e adultos. Sobretudo, destacam-se os advindos de contextos socioeconômicos menos favorecidos, que concorrem para os altos índices de analfabetismo e evasão escolar, impedindo que estes pudessem continuar a “aprender ao longo da vida”.

No artigo 6º da lei argentina, a preocupação do sistema educativo em promover a formação integral e permanente do homem e da mulher, destacando, literalmente, a intenção da superação das desigualdades de gênero: “O sistema educacional possibilitará a formação integral e permanente do homem e da mulher, (...) guiados pelos valores de vida, liberdade, bem, verdade, paz, solidariedade, tolerância, igualdade e justiça¹²⁰” (ARGENTINA, 1993).

O direito a aprender é posto no artigo 8º como uma incumbência do sistema educativo, para assegurar a todos os habitantes do país, o exercício efetivo deste direito, “(...) mediante a igualdade de oportunidades e possibilidades, sem qualquer discriminação¹²¹”. E, especificamente, o artigo 39 que versa sobre a gratuidade e assistência: “O Estado nacional, as províncias e a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires se obrigam, mediante a atribuição nos respectivos orçamentos educacionais a garantir o princípio de gratuidade dos serviços estatais, em todos os níveis e regimes especiais¹²²” (ARGENTINA, 1993).

No Brasil, especialmente o ensino fundamental é considerado um direito público subjetivo, o que significa que qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério

el crecimiento económico del país; (...); f) La concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo a todo tipo de discriminación; g) La equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población; h) La cobertura asistencial y la elaboración de programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso de todos los habitantes al sistema educativo propuesto por la presente ley; i) La educación concebida como proceso permanente; j) La valorización del trabajo como realización del hombre y de la sociedad y como eje vertebrador del proceso social y educativo; (...); ñ) La erradicación del analfabetismo mediante la educación de los jóvenes y adultos que no hubieran completado la escolaridad obligatoria; o) La armonización de las acciones educativas formales como la actividad no formal ofrecida por los diversos sectores de la sociedad y las modalidades informales que surgen espontáneamente en ella. (...); r) El establecimiento de las condiciones que posibiliten el aprendizaje de conductas de convivencia social pluralista y participativa.

¹²⁰ (Livre tradução do autor). No original: “*El sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer, (...) guiados por los valores de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia*”.

¹²¹ (Livre tradução do autor). No original: “*(...) mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna*”.

¹²² (Livre tradução do autor). No original: “*El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes especiales*”.

Público, (pode) acionar o Poder Público para exigí-lo. Em caso de negligência, poderá ser imputado crime de responsabilidade (BRASIL, 1996). Segundo Cury:

Na prática, isto significa que o titular de um direito público subjetivo (educação) tem assegurado a defesa, a proteção e a efetivação imediata de um direito, mesmo quando negado. Qualquer criança, adolescente, jovem, adulto ou idoso que não tenha entrado no ensino fundamental pode exigí-lo e o juiz deve deferir direta e imediatamente, obrigando as autoridades constituídas a cumpri-lo sem mais demora. O não-cumprimento por parte de quem de direito quanto a isto implica em *responsabilidade de autoridade competente* (CURY, 2000, p.22, grifos no original).

Este artigo se mostra de suma importância, pois, a Reforma Educacional nesta época priorizou a educação obrigatória, o ensino fundamental. Ao eleger o ensino fundamental como prioridade, os Estados e Município, em regime de colaboração e com assistência da União, foram chamados a atender prioritariamente o ensino obrigatório, postergando a cobertura dos demais níveis e modalidades (BRASIL, 1996).

Na Argentina, a educação obrigatória – à época –, correspondia a dez anos de escolarização, dois a mais que no Brasil, ou seja: “(...) Educação Inicial, constituída pelo jardim de infância para crianças de 3 a 5 anos de idade, **sendo obrigatório o último ano (...) Educação Geral Básica, obrigatória, de 9 anos de duração a partir dos 6 anos de idade**, entendida como uma unidade pedagógica integral e organizada em ciclos¹²³” (ARGENTINA, 1993, grifos nossos).

Como se pode perceber, a educação obrigatória estabelecida pelas leis dos dois países, ainda que de duração diferente – 8 e 10 anos – tem a mesma perspectiva de conclusão aos 14 anos de idade. Portanto, ambas estão adequadas aos parâmetros do PISA, que se propõe a avaliar os alunos de 15 anos, potencialmente egressos do ensino obrigatório.

Segundo Casassus (2001), a melhoria nos níveis de qualidade da aprendizagem é observada a partir da modificação de processos e conteúdos de aprendizagem, avaliação e programas de discriminação positiva, reforma curricular, entre outros. Em conformidade com as disposições transitórias da LDB, se objetiva “IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (BRASIL,1996). No caso da verificação do rendimento escolar, no inciso V, propõe-se a observação de alguns critérios:

¹²³ (Livre tradução do autor). No original: (...) *Educación Inicial, constituída por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año (...) Educación General Básica, obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en ciclos (...)*.

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais; b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito; e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos (BRASIL, 1996).

Na Argentina, conforme discorre a Lei nº 24.195, no que concerne à qualidade da educação e sua avaliação, os capítulos 48-50, destacam:

ARTIGO 48 - O Ministério de Cultura e Educação da Nação, as províncias e a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires deverão garantir a qualidade da formação dada nos diversos ciclos, níveis e regimes especiais mediante a avaliação permanente do sistema educacional, controlando sua adequação ao estabelecido por esta lei às necessidades da comunidade, à política educacional nacional, de cada província e da Municipalidade da Cidade de Buenos Aires e às escolas cooperativas por meio do Conselho Federal de Cultura e Educação¹²⁴ (ARGENTINA, 1993).

Com destaque também, o fato de que o *Ministerio de Cultura y Educación* deve enviar um relatório anual para a comissão de educação do congresso nacional, com análise detalhada dos resultados e conclusões relacionadas aos objetivos estabelecidos pela lei (ARGENTINA, 1993).

Embora a avaliação possa ver vista sob a perspectiva da consecução da qualidade e da equidade, ela também se faz presente como instrumento de gestão, por isso esta categoria será mais bem reportada no campo da descentralização, juntamente com a autonomia.

Muitas medidas são tomadas para que se amplie o acesso e permanência dos alunos na escola. No Brasil, se destacam as maneiras de organização da educação básica e do ensino (artigo 23), quando indica que a educação básica poderá ser organizada em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, quando o processo de aprendizagem assim recomendar. E também que “poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares” (BRASIL 1996).

¹²⁴ (Livre tradução do autor). No original: **ARTICULO 48** - *El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.*

Do mesmo modo, na Argentina, o artigo 12 determina que “Os níveis, ciclos e regimes especiais que integram a estrutura do sistema educacional devem se articular, a fim de aprofundar os objetivos, facilitar a passagem e a continuidade e assegurar a mobilidade horizontal e vertical dos (as) alunos (as)¹²⁵”. Em casos especiais, o acesso a cada um deles não exigirá o cumprimento cronológico dos anteriores, desde que avaliados as aptidões e conhecimentos requeridos, por intermédio de um jurado de reconhecida competência (ARGENTINA, 1993).

No Brasil, os alunos poderão ser reclassificados, por razão de transferências entre instituições nacionais e internacionais, consoantes com as normas curriculares gerais. E, também poderão ser classificados – com exceção da primeira série do ensino fundamental –, em qualquer série ou etapa, através de promoção, quando cursado com aproveitamento, a série ou fase anterior na própria escola e, independente da escolarização anterior, por meio de avaliação feita pela escola. O regimento escolar pode permitir, ainda, formas parciais de progressão respeitada a sequência do currículo e, observadas as normas do respectivo sistema de ensino. E tal como se reconhece para o ensino fundamental, conforme artigo 24, “III - Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 1996).

No que tange aos currículos do ensino médio e fundamental, enfoca-se no artigo 26, que estes devem ser constituídos de uma base comum, com complementação, em cada sistema de ensino e escola, por uma parte diversificada em resposta às exigências das características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela (BRASIL, 1996). Em consonância com o parágrafo primeiro deste artigo: “§ 1º Os currículos a que se refere o *caput* devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil” (BRASIL, 1996).

Na mesma direção, o Capítulo III, da lei argentina, acerca da educação geral básica, destaca o interesse em:

¹²⁵ (Livre tradução do autor). No original: “*Los niveles, ciclos y regímenes especiales que integren la estructura del sistema educativo deben articularse, a fin de profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y continuidad, y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos/as*”.

a) Proporcionar una formación básica común a todas las crianças e adolescentes do país garantindo seu acesso, permanência e promoção da igualdade na qualidade e na realização do aprendizado; (...); d) Realizar a aquisição e o domínio instrumental dos saberes considerados socialmente significativos: comunicação verbal e escrita, linguagem e cálculo matemático, ciências naturais e ecologia, ciências exatas, tecnologia e informática, ciências sociais e cultura nacional, latino-americana e universal; e) Incorporar o trabalho como metodologia pedagógica, como síntese de teoria e prática, que fomenta a reflexão sobre a realidade, estimula o juízo crítico e é meio de organização e promoção comunitária¹²⁶ (ARGENTINA, 1993).

A urgência de adequar a educação brasileira aos moldes da lei mostra-se no artigo 88, ao declarar que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei *no prazo máximo de um ano*, a partir da data de sua publicação”. Neste período, as instituições deveriam adaptar seus estatutos e regimentos em sintonia com os dispositivos da LDB e normas dos respectivos sistemas de ensino.

Em relação à Argentina, destaca-se no artigo 69 que “As províncias se dedicarão a adequar sua legislação educacional em consonância com a presente lei, e a adotar os sistemas administrativos, de controle e de avaliação para efeito de facilitar sua implementação ideal¹²⁷” (ARGENTINA, 1993).

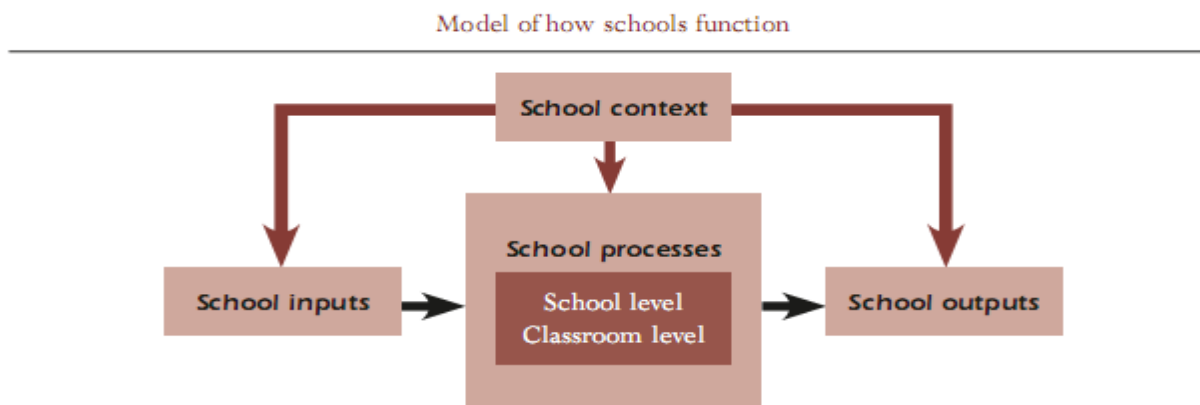
Feitas estas considerações, para ingressar no terreno do PISA 2000, faz-se necessário questionar o que se entende por qualidade em educação, ou especificamente, o que significa uma educação de qualidade na perspectiva do PISA?

3.1.2 A qualidade e equidade no PISA

De acordo com a publicação da OCDE (2005), organizada por Claire Shewbridge e Andreas Schleicher e intitulada: *School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000*, encontra-se um conceito, segundo o qual a qualidade do ensino é retratada por meio de um quadro. Neste, a educação escolar é apresentada como um sistema produtivo em que os insumos escolares são transformados em resultados (Quadro 4):

¹²⁶ (Livre tradução do autor). No original: *a) Proporcionar una formación básica común a todos los niños y adolescentes del país garantizando su acceso, permanencia y promoción y la igualdad en la calidad y logros de los aprendizajes; (...); d) Lograr la adquisición y el dominio instrumental de los saberes considerados socialmente significativos: comunicación verbal y escrita, lenguaje y operatoria matemática, ciencias naturales y ecología, ciencias exactas, tecnología e informática, ciencias sociales y cultura nacional, latinoamericana y universal; e) Incorporar el trabajo como metodología pedagógica, en tanto síntesis entre teoría y práctica, que fomenta la reflexión sobre la realidad, estimula el juicio crítico y es medio de organización y promoción comunitaria.*

¹²⁷ (Livre tradução do autor). No original: “*Las provincias se abocarán a adecuar su legislación educativa en consonancia con la presente ley, y a adoptar los sistemas administrativos, de control y de evaluación, a efectos de facilitar su óptima implementación*”.



QUADRO 4 - MODELO DE COMO AS ESCOLAS FUNCIONAM
 Fonte: OCDE (2005, p.13).

A partir dessa ilustração, percebe-se que o contexto escolar deve ser considerado como uma fonte de insumos, e, ao mesmo tempo, um gerador dos resultados escolares. Pode-se dizer que, a qualidade do ensino está intimamente relacionada ao sucesso, pois consiste em, ao fim do processo, chegar à escolarização desejada. Esses resultados escolares não se limitam à realização ou sucesso do estudante, pelo fato de que estes também produzem, em longo prazo, impactos sobre a sociedade (OCDE, 2005, p.13).

A partir do conceito de qualidade proposto, outros detalhamentos complementam essa ideia. No documento em questão são apresentadas seis definições para a qualidade de ensino, com base na leitura do quadro indicado, a saber: 1) Ponto de vista da produtividade; 2) Ponto de vista da eficácia instrumental; 3) Perspectiva da adaptação; 4) Perspectiva da equidade; 5) Perspectiva da eficiência; 6) Perspectiva isolada (OCDE, 2005).

No que diz respeito ao “ponto de vista da produtividade”, enfatiza que o sucesso do sistema de ensino depende da consecução dos efeitos e resultados desejados. Logo, resultados, efeitos e indicadores de impacto consistem no tipo predominante de indicador de qualidade, que precisa ser monitorado. Exemplos disso são: 1) A conclusão de determinado nível de ensino – obtenção de um diploma –, mediante uma satisfatória proporção de evasão escolar, e, 2) níveis aceitáveis de emprego para os estudantes condizentes com os conhecimentos e habilidades adquiridos (OCDE, 2005, p.14).

Em se tratando do “ponto de vista da eficácia instrumental”, destaca que o sucesso do sistema educacional está subordinado à potencialidade instrumental de determinados níveis e formas de insumos e processos. Isto é, o grau de associação com o desempenho. Assim sendo,

Contexto, insumos e indicadores de processo dentro do sistema de ensino são selecionados para os resultados educacionais esperados. No caso hipotético no qual as funções de eficácia ou de produção são completamente especificadas com

antecedência (em outras palavras, com resultados totalmente previstos), indicadores de contexto, entrada e processo poderiam substituir os indicadores de resultados¹²⁸ (OCDE, 2005, p.14).

Em conformidade à “perspectiva de adaptação”, o sucesso do sistema de ensino, reside na análise crítica dos objetivos educacionais e, por isso, as condições que possibilitam a mudança na educação são consideradas como meio, enquanto que os resultados esperados pelo mercado de trabalho, ou, o capital cultural, em linhas gerais, são considerados como um fim.

Na “perspectiva de equidade”, o sucesso do sistema de ensino depende da distribuição igual ou justa dos insumos, processos e resultados na educação entre os partícipes, de acordo com suas diferentes características. Na “perspectiva da eficiência”, considera-se que o sucesso do sistema de ensino depende da capacidade de se atingir o melhor resultado possível, a partir do menor custo possível.

E por fim, quanto à “perspectiva isolada”, o sucesso do sistema de ensino é avaliado com base, especialmente, em elementos específicos do sistema de ensino, consistindo numa visão alternativa a todas as outras, que consideram a combinação ou a relação entre vários elementos. E, embora se caracterize como uma forma descritiva simples é em sentido avaliativo, a mais arbitrária na escolha de indicadores. Como se pode verificar nos exemplos: níveis aceitáveis de formação de professores que atendam a requisitos mínimos, ou turmas que são aceitáveis ou manejáveis para professores e alunos (OCDE, 2005, p.14).

No documento OCDE (2005) se privilegia a eficácia instrumental e **equidade** – utilizada nesse estudo como categoria de análise –, no julgamento da qualidade do ensino, pelo fato de esses aspectos estarem mais relacionados aos fatores da escola e do desempenho educacional (OCDE, 2005, p.13).

Importante destacar que o PISA 2000 foi concebido, essencialmente, para apresentar dados válidos e representativos no desempenho dos alunos na alfabetização em leitura e, desta forma, o fornecimento de informações representativas sobre as escolas e relações causais entre fatores escolares e desempenho, pode ser considerado um objetivo menos relevante, porém é nesta seara que se pretende investir com o presente estudo.

Contudo, algumas questões devem ser consideradas, quando se pretende relacionar fatores causais da escola com o desempenho dos alunos, pois, qualquer tentativa de associação deve ser feita com muita cautela. Sendo assim, faz-se a opção pela utilização do

¹²⁸ (Livre tradução do autor). No original: *Context, input and process indicators within the education system are selected for their expected educational outcomes. In the hypothetical case where effectiveness or production functions would be completely specified in advance (in other words, with outcomes totally predicted), context, input and process indicators could replace outcome indicators.*

termo influência, ao invés de causas do sucesso educativo. Porém, quando as associações entre os fatores escolares e o desempenho medido no PISA 2000 são estatisticamente significativas, algumas interpretações de causalidade são indicadas pelo programa (OCDE, 2005, p.18). Nesse estudo, não se pretende determinar causalidades, mas influências, já que os resultados são produzidos por uma conjugação complexa de inúmeros fatores.

Em consonância com o OCDE (2005), em que pese o fato do PISA prestar-se mais a uma análise a partir da produtividade sobre a qualidade do ensino – foco em resultados – seria equivocado concluir que uma análise na perspectiva da eficácia ou ineficácia da qualidade do ensino seria impossível, pois,

Dado o corpo forte de pesquisa de eficácia educativa, a cobertura adequada dos fatores escolares no PISA e a possibilidade de controle do histórico socioeconômico do aluno e da escola, é possível tentar atribuir as diferenças de resultado para a variação nos fatores escolares na responsabilidade política. O PISA também permite uma validação cruzada dos resultados do impacto dos fatores escolares e características do histórico do aluno nos três domínios de realização, bem como uma análise da robustez das relações de insumos-resutados e processo- resultado em todos os países¹²⁹ (OCDE, 2005, p.18-19).

E nesta perspectiva, as características do contexto do aluno, retratadas por meio de um conjunto de variáveis, possibilitam que questões como desigualdade, equidade e seletividade sejam abordadas. E, além disso, a análise se reforça quando os resultados são interpretados à luz das características estruturais dos respectivos sistemas do ensino (OCDE, 2005, p.19).

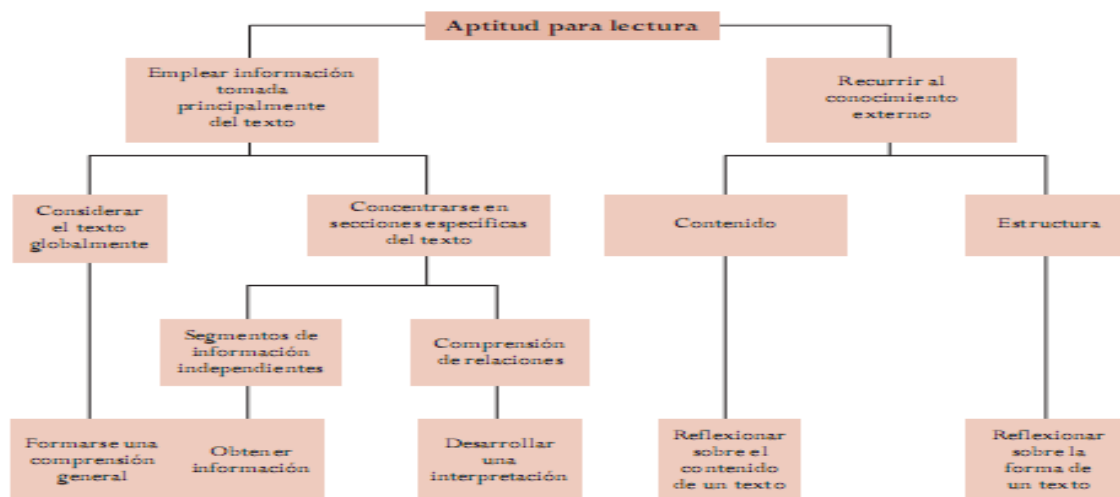
Pensar a qualidade como a consecução dos níveis mais elevados de desempenho implica verificar como essa qualidade se reflete nos resultados do PISA 2000 no Brasil e na Argentina e, nesta mesma direção, questionar o quanto e o que sabem, ou desconhecem, esses alunos, nos domínios avaliados pelo programa.

3.1.3 A qualidade e equidade nos resultados do PISA

A área principal de avaliação no PISA 2000, a habilidade em leitura, é definida como a “(...) capacidade de compreender, usar e refletir sobre uma série de textos escritos para

¹²⁹ (Livre tradução do autor). No original: *Given the strong body of educational effectiveness research, the fair coverage of school factors in PISA and the possibility to control for student and school socio-economic background it is possible to try to attribute outcome differences to variation in policy-amenable school factors. PISA also allows a cross-validation of the results of the impact of school factors and student background characteristics across the three achievement domains, as well as an examination of the robustness of input-output and process-output relationships across countries.*

alcançar as próprias metas, desenvolver o próprio conhecimento e as próprias potencialidades, e participar efetivamente na sociedade¹³⁰” (OCDE, 2004, p. 06), (Quadro 5).



QUADRO 5 - ASPECTOS DE LEITURA AVALIADOS PELO PISA
Fonte: OCDE (2002, p.27).

A partir dessa descrição, são definidos cinco aspectos de leitura para a avaliação: Formação de uma compreensão geral em sentido amplo; Obtenção de informação; Desenvolvimento da interpretação; Reflexão sobre o conteúdo de um texto; e Reflexão sobre a forma de um texto. Destaca-se que os três primeiros aspectos de leitura compõem 70% da avaliação e, sua intenção é mensurar a capacidade de compreensão e utilização de uma informação, dentro de um texto, por parte do aluno, ao passo que, os demais aspectos, em seus 30%, exigem do educando maior reflexão.

No que concerne ao primeiro aspecto de leitura – Formação de uma compreensão geral em sentido amplo –, exige-se do leitor que este considere o texto numa perspectiva global. A seleção da ideia principal necessita que se estabeleçam hierarquias entre ideias, bem como, escolha das mais gerais. “Esta tarefa indica se o estudante é capaz de diferenciar ideias-chave e detalhes menores, ou se você pode reconhecer o resumo do tema principal de uma frase ou um título¹³¹” (OCDE, 2002, p.27-28).

O segundo aspecto de leitura – Obtenção de informação – requer que os estudantes identifiquem elementos essenciais de uma mensagem, tais como: personagens, a época, o

¹³⁰ (Livre tradução do autor). No original: “(...) capacidad para comprender, usar y reflexionar sobre variados textos escritos con el fin de alcanzar las propias metas, desarrollar el propio conocimiento y las propias potencialidades, y participar efectivamente en la sociedad”.

¹³¹ (Livre tradução do autor). No original: “Dicha tarea indica si el estudiante es capaz de distinguir entre ideas clave y detalles menores, o si puede reconocer el resumen del tema principal en un enunciado o en el título”.

lugar, etc. “Devem também combinar as informações contidas na pergunta com os dados literais ou sinonímicos no texto e usá-los para encontrar a nova informação solicitada¹³²”, o que pode demandar a discriminação, entre elementos similares, de informação por parte dos educando. Nesse sentido: “Ao variar sistematicamente os elementos que contribuem para a dificuldade, pode se conseguir medir diferentes níveis de domínio no desempenho associados a este aspecto da compreensão¹³³” (OCDE, 2002, p.28).

O Desenvolvimento da interpretação constitui-se no terceiro aspecto da leitura. Nele se requer uma ampliação das impressões iniciais dos alunos, de maneira a desenvolver uma compreensão mais completa e específica, recorrendo, por exemplo, a comparações, contraste de informações, inferências sobre a relação entre diferentes fontes de informação, além de deduzir acerca das intenções do autor (OCDE, 2002, p.28).

No quarto aspecto de leitura – Reflexões sobre o conteúdo de um texto –, é exigido que o educando estabeleça relações entre a informação encontrada em um texto com outras fontes de conhecimentos, bem como, avaliar as informações contidas com base em seu próprio conhecimento de mundo. Em algumas situações os educandos precisarão justificar seu ponto de vista (OCDE, 2002, p.28).

E o quinto aspecto de leitura – Reflexões sobre a forma de um texto – requer do educando que este se distancie do texto, para poder contemplar objetivamente e avaliar sua qualidade e conveniência, posto que “(...) se requer que os estudantes detectem sutilezas na linguagem, por exemplo, que entendam como a escolha de um adjetivo pode ser capaz de afetar a interpretação do texto¹³⁴” (OCDE, 2002, p.29).

O formato do texto é um dos fundamentos da organização da avaliação de aptidões para a leitura, se distinguindo entre **textos contínuos** e **textos descontínuos**. Os textos contínuos “(...) se compõem geralmente de declarações que, por sua vez, estão organizados em parágrafos. Esses parágrafos podem ser parte das estruturas ainda maiores, tais como seções, capítulos e livros¹³⁵”. E os textos descontínuos apresentam informações de maneira

¹³² (Livre tradução do autor). No original: “*Deben, también, compaginar la información que se proporciona en la pregunta con datos ya sea literales o sinonímicos en el texto y emplearlos para encontrar la nueva información que se solicita*”.

¹³³ (Livre tradução do autor). No original: “*Al variar sistemáticamente los elementos que contribuyen a la dificultad, se puede lograr medir distintos niveles de dominio en el desempeño asociados con este aspecto de la comprensión*”.

¹³⁴ (Livre tradução do autor). No original: “*(...) se requiere que los estudiantes detecten sutilezas del lenguaje, como por ejemplo, que comprendan cómo la elección de un adjetivo puede ser capaz de afectar la interpretación del texto*”.

¹³⁵ (Livre tradução do autor). No original: “*(...) se componen normalmente de enunciados que, a su vez, se organizan en párrafos. Dichos párrafos pueden ser parte de estructuras aún mayores, tales como secciones, capítulos y libros*”.

variada em formato de gráficos, tabelas, mapas, entre outros. A diferença entre eles reside no fato de que os textos descontínuos variam de acordo com sua estrutura e menos com o propósito do autor (OCDE, 2002, p.29).

Em linhas gerais, a distribuição e a variedade de textos lidos pelos alunos se constituem em características fundamentais para a avaliação. Por volta de dois terços dos escritos apresentam o formato de texto contínuo, “(...) a maior categoria consiste de material expositivo¹³⁶”. Além disso, dois terços da totalidade dos textos descontínuos são representados por quadros, gráficos ou diagramas e o restante dessa parte da prova “é formada por mapas, anúncios e formatos de tipos que se esperaria que um jovem de 15 anos fosse capaz de ler e utilizar¹³⁷” (OCDE, 2002, p.31).

Há para o PISA quatro tipos distintos de situações de leitura, a saber: uso privado, uso público, propósitos laborais e com fins educativos. Estas situações de leitura podem ser entendidas como uma categorização geral dos textos, baseadas nas relações implícitas ou explícitas que motivam o seu emprego (OCDE, 2002, p.32), com a perspectiva de equilibrar a aptidão para a leitura com a diversidade cultural e linguística de cada país.

As três dimensões definidas para a aptidão em leitura – **processos ou tarefas de leitura; conteúdos ou tipos de texto; e contexto ou propósito do autor do texto** – servem como “(...) guia na elaboração da avaliação: o tipo de leitura reigente (processos), a forma e a estrutura do material de leitura (conteúdo) e o uso para o qual foi concebido (contexto)¹³⁸” (OCDE, 2002, p.34).

A aptidão em leitura também envolve três habilidades: **identificação de informações específicas; interpretação e reflexão**, o que requer o estabelecimento de relações variadas com o texto escrito, uma vez que a proposta de avaliação do PISA abarca atividades de leitura que envolvem tanto o ambiente escolar quanto fora dele.

Estas três habilidades supracitadas correspondem aos denominados *domínios avaliados* (INEP 2001, p.29), e que concorrem para a composição de subescalas, as quais formam a escala geral de Leitura, em conformidade com o resultado obtido nas provas. A síntese dos resultados que compõem esta escala geral, composta por conhecimentos e habilidades, contemplados nas subescalas, são alocados num total de cinco níveis de proficiência (Quadro 6):

¹³⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) la categoría más grande consiste de material expositivo”.

¹³⁷ (Livre tradução do autor). No original: “(...) está formada por mapas, anuncios y formatos de tipos que se esperaría que un joven de 15 años sea capaz de leer y emplear”.

¹³⁸ (Livre tradução do autor). No original: “(...) guía en la elaboración de la evaluación: el tipo de reactivo de lectura (procesos), la forma y estructura del material de lectura (contenido) y el empleo para el cual se diseñó (contexto).

NÍVEL DE PROFICIÊNCIA	CONHECIMENTOS E HABILIDADES CONTEMPLADOS
NÍVEL 1 335 A 407	- Localizar informações explícitas em um texto, reconhecer o tema principal ou a proposta do autor, relacionar a informação de um texto de uso cotidiano com outras informações conhecidas;
NÍVEL 2 408 A 480	- Inferir informações em um texto, reconhecer a ideia principal de um texto, compreender relações, construir sentido e conexões entre o texto e outros conhecimentos da experiência pessoal;
NÍVEL 3 481 A 552	- Localizar e reconhecer relações entre informações de um texto, integrar e ordenar várias partes de um texto para identificar a idéia principal, compreender o sentido de uma palavra ou frase e construir relações, comparações, explicações ou avaliações sobre um texto;
NÍVEL 4 553 A 625	- Localizar e organizar informações relacionadas em um texto, interpretar os sentidos da linguagem em uma parte do texto, levando em conta o texto como um todo, utilizar o conhecimento para formular hipóteses ou para avaliar um texto;
NÍVEL 5 MAIOR QUE 625	- Organizar informações contidas, inferindo a informação relevante para o texto, avaliar criticamente um texto, demonstrar uma compreensão global e detalhada de um texto com conteúdo ou forma não familiar.

QUADRO 6 – NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA NA ESCALA GERAL DE LEITURA DE ACORDO COM OS CONHECIMENTO E HABILIDADES ALOCADOS EM CADA SUBESCALA.

Fonte: Organizado pela autora com base em: INEP (2001, p.29).

Em síntese: cada uma das três subescalas se divide em cinco níveis de conhecimento e habilidades (Quadro 6). Quando o educando se encontra num determinado nível, demonstram conhecimentos e habilidades próprias deste nível ao mesmo tempo em que abarcam os domínios exigidos nos níveis inferiores, pois “(...) se supõe que um estudante que atinge um determinado nível é capaz de responder às perguntas dos níveis mais baixos¹³⁹” (OCDE, 2004, p.10).

Na escala geral de leitura do PISA, cada educando possui um escore, sendo este resultante da totalidade das questões aplicadas no instrumento. Há também outro escore no qual é considerada cada uma das subescalas, ou seja, nele se consideram apenas o subconjunto de questões relacionadas a cada uma das dimensões (identificação e recuperação da informação, interpretação e reflexão), a ela associada (INEP, OCDE, 2001, p.29).

No intuito de melhor interpretação da pontuação obtida pelos educandos, a escala combinada de aptidão para a leitura está projetada para ter uma média de 500 pontos, posto que 2/3 dos alunos da OCDE se situam entre 400 e 600 pontos (OCDE, 2003, p.05).

Os alunos que obtiveram uma pontuação abaixo de 335 pontos se situam abaixo do Nível 1, e não foram capazes de demonstrar as aptidões mais elementares proposta pelo PISA. Contudo, este resultado não pode ser interpretado como se o estudante não apresentasse nenhuma aptidão para a leitura, pois, o “(...) desempenho inferior ao Nível 1 indica

¹³⁹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) se supone que un estudiante que alcanza un nivel determinado es capaz de responder a las preguntas de los niveles más bajos.

deficiências graves na capacidade do aluno para usar a aptidão para leitura como ferramenta para a aquisição de conhecimento e habilidades em outras áreas¹⁴⁰” (OCDE, 2002, p.34).

Para cada uma das escalas de aptidão leitora, se propõe determinado tipo de exercício, com características associadas às dificuldades crescentes para cada uma dessas. Destaca-se também, que da mesma forma que se estipula aos estudantes uma pontuação de desempenho em cada escala do PISA, as dificuldades apresentadas em cada nível de dificuldade, igualmente podem ser expressas a partir destas escalas. Embora os estudantes recebam pontuações nas escalas a partir do seu desempenho na execução das tarefas avaliadas, a dificuldade de um exercício corresponde à média de desempenho dos estudantes em todos os países (OCDE, 2002, p.35).

Diante de tudo o que foi exposto, cabe agora analisar os resultados obtidos pelos alunos brasileiros e argentinos, no PISA, buscando identificar o que eles demonstraram saber, e quais suas limitações no domínio principal: alfabetização em leitura (Gráfico 3).

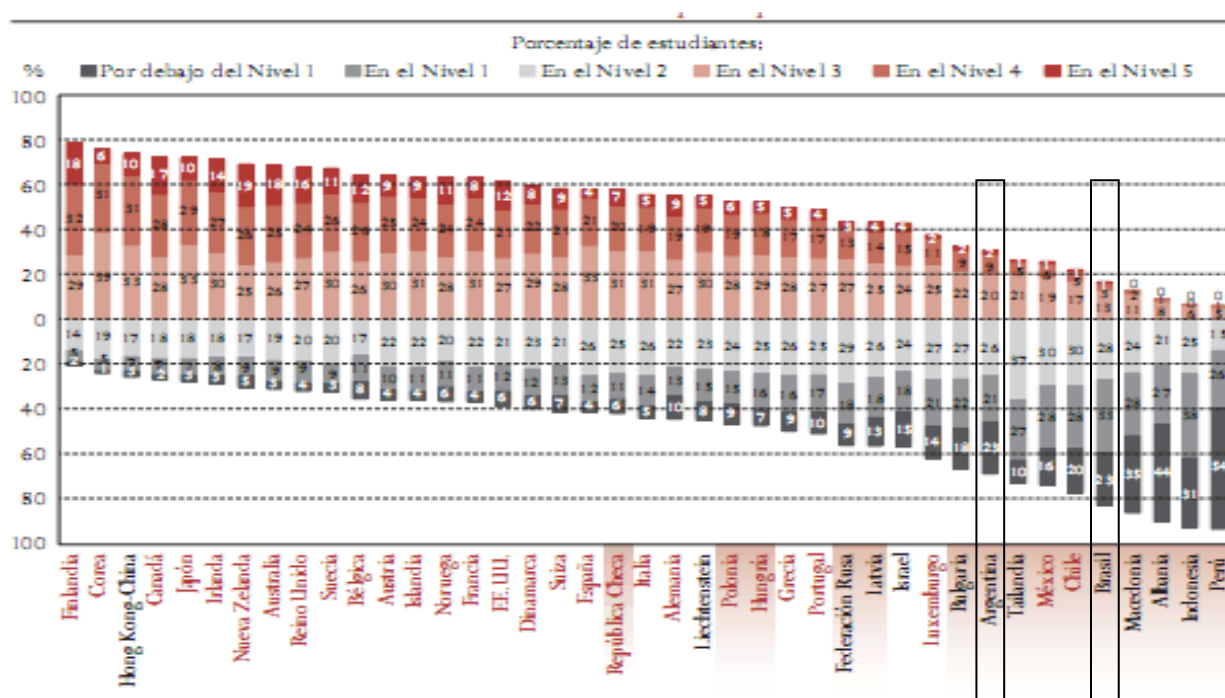


GRÁFICO 3 - PORCENTAGEM DE ESTUDANTES EM CADA UM DOS NÍVEIS DE DOMÍNIO POR ESCALA DE HABILIDADE PARA LEITURA

Fonte: OCDE-UNESCO (2003, p.6).

Este gráfico ilustra em detalhes, o percentual do desempenho dos alunos dos distintos países, em cada um dos níveis de proficiência em leitura. Na escala geral de aptidão para a

¹⁴⁰ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *desempeño inferior al Nivel 1 sí indica serias deficiencias en la capacidad del alumno para emplear la aptitud para lectura como herramienta para la adquisición de conocimiento y aptitudes en otras áreas*”.

leitura no PISA 2000, o nível 5 corresponde a um escore maior que 625 pontos; o nível 4 para escores entre 553 e 625; o nível 3 para escores de 481 a 552; o nível 2 para escores de 408 a 480; e o nível 1 para escores de 335 a 407 (OCDE, 2001 p.37). Dentre os 43 países envolvidos, o Brasil apresenta uma média de 396 pontos e a Argentina, 418.

Ao fazer um recorte no gráfico acima, e destacar apenas os dados pertencentes à Argentina e Brasil em cada um dos cinco níveis de proficiência (Gráfico 4), ele poderia ser lido da seguinte forma:

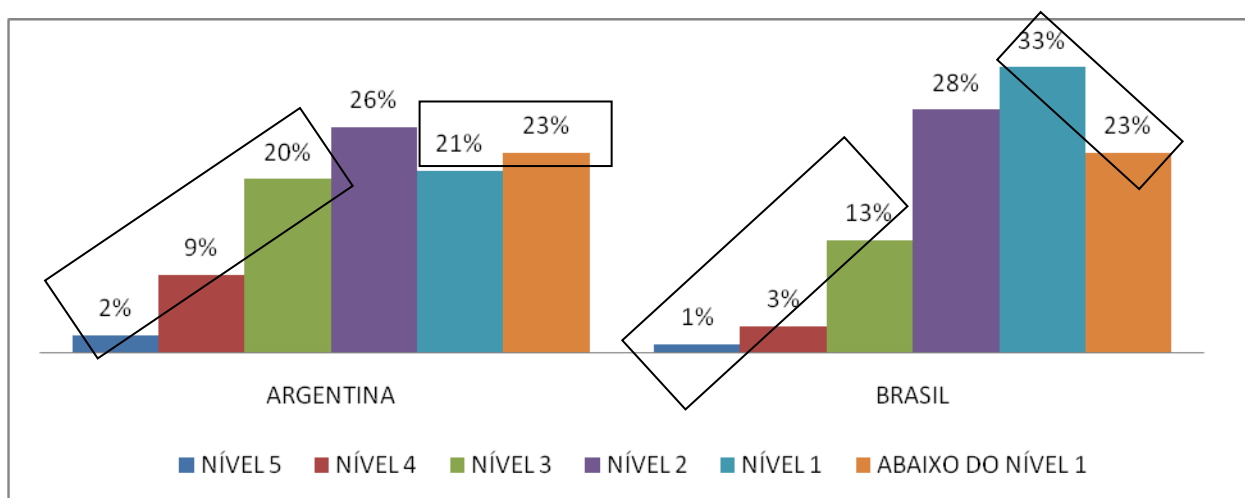


GRÁFICO 4 – PORCENTAGEM DE ESTUDANTES ARGENTINOS E BRASILEIROS EM CADA UM DOS NÍVEIS DE DOMÍNIO POR ESCALA DE HABILIDADE EM LEITURA

Fonte: Elaborado pela autora com base em OCDE-UNESCO (2003).

À primeira vista, se observa que os percentuais mais elevados se encontram nos níveis mais inferiores, seguida por uma menor representatividade nos níveis mais elevados. Com exceção do que se encontra abaixo do nível 1, existe uma vantagem significativa da Argentina em quase todos os demais níveis de proficiência em comparação com o Brasil. Ao tomar como referência a média geral dos alunos argentinos em leitura (418), observa-se que ela corresponde à pontuação correspondente ao nível 2, e no caso do Brasil (396), ao nível 1.

Um exemplo desta diferença pode ser observado pela soma do percentual dos dois níveis inferiores (gráfico 4). Por meio desta adição se identifica que na Argentina o percentual de alunos representa 44% dos educandos envolvidos. E, no Brasil, corresponde a 56%, ou seja, mais da metade da população de referência do PISA 2000.

Por outro lado, quando isolados os três níveis mais elevados de proficiência, pode-se perceber que o percentual de alunos nestes níveis chega a 31% na Argentina, enquanto que no Brasil representa 17% apenas. Isto reforça a ideia da desigualdade no desempenho dos alunos,

tanto brasileiros quanto argentinos, posto que a composição dos níveis se mostre díspar, sobretudo, nos níveis mais altos, o que acaba conferindo a estes países uma expressiva desigualdade no desempenho na área de leitura.

Mas, o que se mede em cada nível de proficiência em leitura no PISA, o que os resultados de desempenho dos alunos podem assinalar acerca do que eles sabem e desconhecem?

No Nível 5, com um escore superior a 625 pontos, o mais elevado dentre os níveis de desempenho,

(...) os estudantes podem lidar com as informações apresentadas nos textos com os quais não estão familiarizados, mostram uma compreensão detalhada de textos complexos e deduzem qual informação é relevante para o seu objetivo, avaliam criticamente e estabelecem hipóteses com a capacidade de recorrer a conhecimentos e conceitos especializados que podem ser contrários às suas expectativas¹⁴¹ (OCDE-UNESCO, 2003, p.05).

Quando se percebe que no Brasil e na Argentina, o percentual de alunos que conseguiram galgar o nível mais elevado de proficiência em leitura são 1% e 2% respectivamente, isto significa que os demais não foram capazes de localizar, sequenciar, organizar ou combinar diversas partes de um texto, que poderiam estar situadas fora do corpo principal do texto, tampouco se mostraram aptos a inferir corretamente acerca da relevância da informação presente no texto para a resolução da questão, e não conseguiram lidar com conceitos contraintuitivos e de processamento da informação discrepante plausível e/ou muito extensa (Quadro 6). Pois encontraram dificuldade de compreender o texto por completo e de maneira detalhada, uma vez que este possuía linguagem, conteúdos e formas não familiares, ou seja, distintos do que os alunos estão acostumados.

No Nível 4, 9% dos alunos argentinos e 3% dos brasileiros, somados aos demais situados no nível 5, foram capazes de localizar e organizar informações relacionadas em um texto, interpretar os sentidos da linguagem em uma parte do texto, levando em conta o texto como um todo, utilizar o conhecimento para formular hipóteses ou para avaliar um texto, objetivando compreender e aplicar categorias num contexto familiar ou não, bem como, interpretar o significado de uma seção do texto. Saber processar ambiguidades, ideias contrárias ao que se espera e ideias expressas pela negação (Quadro 6). Assim sendo, 89% dos

¹⁴¹ (Livre tradução do autor). No original: (...) *los estudiantes pueden manejar la información que se presenta en textos con los que no están familiarizados, muestran una comprensión detallada de textos complejos y deducen qué información es relevante a la tarea, evalúan críticamente y establecen hipótesis con la capacidad de recurrir a conocimientos y conceptos especializados que puedan ser contrarios a las expectativas.*

alunos argentinos e 96% dos alunos brasileiros ainda precisam desenvolver estas habilidades e competências.

Em relação ao nível 3, 20% dos alunos argentinos e 13% dos brasileiros, somados aos situados nos níveis 4 e 5, atingiram este nível de desempenho, o que denuncia que 69% dos educandos argentinos e 93% dos brasileiros não demonstraram habilidades na localização e o reconhecimento de relações entre diversas partes da informação, nas quais havia informações discrepantes, concorrentes ou com outros obstáculos, tais como, ideias opostas às expectativas, ou que apresentassem duplas negativas e, além disso, não demonstraram compreensão detalhada do texto, em relação aos conhecimentos familiares no intuito de estabelecer relações com o texto, num sentido mais amplo (Quadro 6).

Em relação ao Nível 2, 26% dos educandos argentinos e 28% dos brasileiros, mais os alunos que atingiram níveis superiores – níveis 3, 4 e 5 –, foram capazes de localizar uma ou mais partes de uma informação por meio da inferência, ou, consideração de várias condições, além de lidarem com informações discrepantes. Reconheceram a ideia principal de um texto e estabeleceram relações. Construíram significados, formando ou aplicando categorias simples no contexto de partes limitadas do texto, quando as informações não estavam explícitas, e, fizeram comparações ou estabeleceram variadas conexões entre o texto e os conhecimentos externos advindos da experiência ou atitudes pessoais. Contudo, 43% dos estudantes argentinos e 55% dos brasileiros não apresentaram estas habilidades e competências.

E no Nível 1, a Argentina com 21%, e o Brasil com 33% dos seus estudantes, que juntamente com os alunos que atingiram os demais níveis superiores, estiveram aptos a localizar informações explícitas em um texto, reconheceram o tema principal ou a proposta do autor, relacionaram informações de um texto de uso cotidiano, a partir de informações (Quadro 6). Em contrapartida 23% dos demais alunos em ambos os países não apresentam estas habilidades básicas e por isso se encontram em um nível abaixo deste, no nível menos 1, no qual com resultados correspondentes à pontuação menor que 335, se inscrevem aqueles educandos que não conseguiram atingir as habilidades básicas que o PISA 2000 objetivou mensurar (INEP, 2001, p.59).

Em linhas gerais, isto dá indícios de um quadro preocupante na alfabetização em leitura, em ambos os países, pois, este elevado percentual de alunos que não dominam, sequer, habilidades básicas em leitura, se aproxima de um quarto da população total de referência do PISA 2000 em cada país. Embora se desejasse que os países alcançassem os níveis mais altos de desempenho (nível 5), na Argentina o percentual mais elevado de alunos situa-se no Nível 2, enquanto que no Brasil, no Nível 1. E assim se percebe que, com base apenas nos escores

de ambos os países, não se pode afirmar que haja educação de qualidade e tampouco que existe equidade.

A esse respeito, a OCDE (2005) levanta uma questão: *How much do schools contribute to quality and equity in student performance?* Ou seja, o quanto as escolas contribuem para a qualidade e a equidade no desempenho dos estudantes?

Em resposta a este questionamento, acerca de uma visão geral da qualidade e da equidade e do papel das escolas, o relatório assinala que as diferenças de desempenho podem ser explicadas pela aptidão e experiências dos alunos, porém, enfatiza que a cultura da escola frequentada também exerce influências. “Pesquisadores da eficácia da escola e a produtividade educacional ressaltam que as escolas fazem a diferença, embora eles forneçam estimativas das diferenças de desempenho entre as escolas que não são muito mais elevadas¹⁴²” (OCDE, 2005, p.24).

No que concerne à **equidade** (Gráfico 5), as diferenças gerais no desempenho dos alunos e a diferença feita pelas escolas, com base na variação total no desempenho dos educandos em leitura é proporcional à variação total média da OCDE, no desempenho em leitura (100), entre as escolas e dentro delas. O gráfico se divide em duas partes distintas, uma que retrata a variação entre as escolas e, a outra, que mostra a variação dentro da escola. Neste sentido, quanto maior for a variância entre as escolas, maior será a contribuição na diferenciação do desempenho geral em cada país. Além disso, os países foram agrupados em três grupos, a saber: países com equidade alta entre as escolas; países com média equidade entre as escolas; e, países com baixa equidade entre as escolas (OCDE, 2005, p.24).

O primeiro grupo inclui todos os países que apresentam uma variação média entre escolas menor que 25% da média da OCDE, ou seja, países com uma quantidade relativamente pequena de variação no desempenho dos alunos entre as escolas.

No segundo grupo, do qual o Brasil faz parte, situam-se os países que apresentam equidade média entre as escolas. Neste, a variação entre as escolas vai de 30 – 42% da média da OCDE.

E no terceiro grupo, do qual a Argentina faz parte, estão agrupados os países que apresentam uma variação entre as escolas que varia de 50 – 75% da média da OCDE. Neste grupo, há uma quantidade relativamente grande da variação no desempenho dos alunos entre as escolas, e por isso, uma baixa equidade entre as escolas (OCDE, 2005, p.25).

¹⁴² (Livre tradução do autor). No original: “*School effectiveness and educational productivity researchers stress that schools do make a difference, although they have provided estimates of performance differences among schools that are not much higher*”.

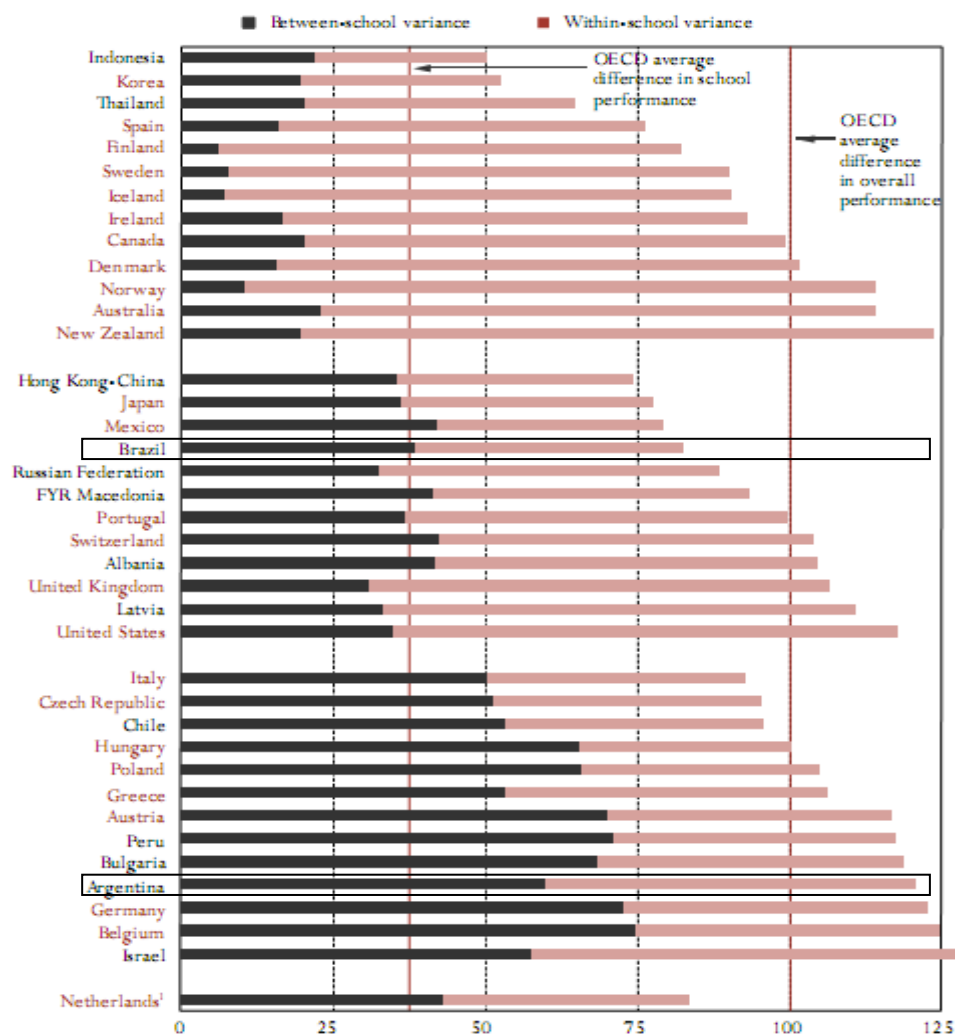


GRÁFICO 5 - DIFERENÇAS GERAIS NO DESEMPENHO DOS ALUNOS NA ALFABETIZAÇÃO EM LEITURA NO PISA 2000 E, A DIFERENÇA FEITA PELAS ESCOLAS

Fonte: OCDE (2005, p.25).

Além disso, destaca-se que o Brasil, em comparação com a Argentina, apresenta maior equidade, tanto no que diz respeito à variação do desempenho dos estudantes entre as escolas como dentro delas. No primeiro caso, na variação de desempenho dentre as escolas, na qual a média da OCDE estipulada corresponde a 36%, o Brasil se situou em torno de 37%, e a Argentina em 60%. No outro aspecto, o da variação do desempenho dos alunos dentro da escola, enquanto o Brasil obteve 82%, a Argentina atingiu 120%, marca superior à média de diferença geral de desempenho dos países da OCDE de 100%.

“Em geral, os países com menor diferença de desempenho escolar têm desempenho estudantil mais significativo em habilidades de leitura¹⁴³” (OCDE, 2005, p.29). Contudo, isso não se aplica ao Brasil, que em relação à Argentina, pois, mesmo apresentando menores

¹⁴³ (Livre tradução do autor). No original: “In general, countries with lower differences in school performance have higher mean student performance in reading literacy”.

diferenças no desempenho escolar, não obteve uma média em leitura superior a dos alunos argentinos.

Assinala-se que a diferença na variação do desempenho dos alunos se mostra mais evidente no interior da escola, do que entre uma escola e outra dentro do país. Na medida em que em ambos os países as diferenças no desempenho dos alunos na aptidão em leitura tem se promovido dentro da escola.

Assim, conclui-se que, em ambas as situações, as escolas que os alunos frequentam, acarretam em diferenças significativas para o desempenho em leitura, ou seja, em resposta ao questionamento do início do capítulo, destaca-se que sim, a escola faz diferença no desempenho dos alunos. Vale, porém, destacar que esta medida de equidade, diz respeito apenas ao PISA 2000, e não ao sistema educacional como um todo, pois, há que se mencionar que parcela significativa dos alunos brasileiros, na faixa dos 15-16 ainda se encontram fora da escola, ou estão em séries inadequadas.

Mostras disto podem ser encontradas no *Atlas das Desigualdades na América Latina* que, no Capítulo 1, retrata a adolescência e o analfabetismo latino americano no período de 2000 a 2007, fazendo um recorte na idade de 12 a 17 anos¹⁴⁴. Segundo o Atlas, a situação brasileira e argentina se mostram diversa em relação a estes dois países, em relação à distribuição geográfica. Na Argentina o percentual de alunos adolescentes analfabetos correspondeu a 3%, ao passo que no Brasil, a média é de 10%, e, além disso, apresenta grande disparidade entre regiões (Gráficos 6-7).

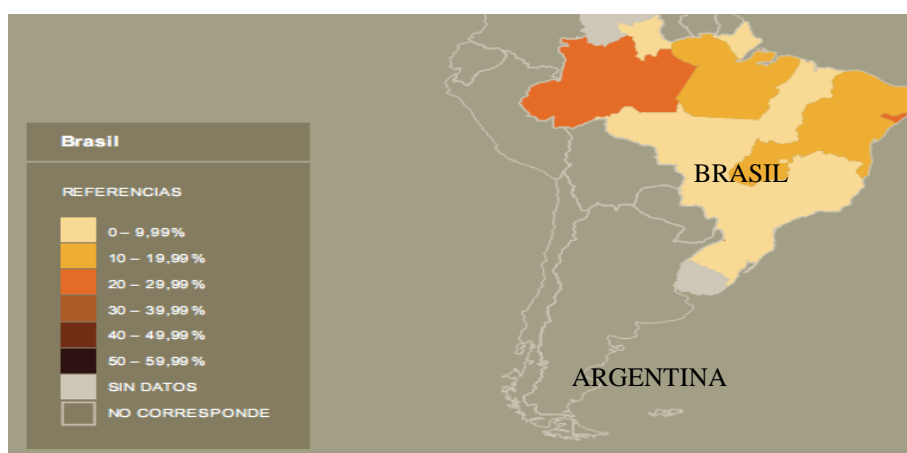


GRÁFICO 6: PERCENTUAL DE ANALFABETISMO ENTRE ADOLESCENTES DE 12 A 17 ANOS NO BRASIL (2000-2007)

Fonte: LÓPEZ; SOURROUILLE (2010, p.16).

¹⁴⁴ O Atlas teve como base as informações contidas no Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001) na Argentina e no Brasil, através do Censo Demográfico 2000, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). A concepção de analfabeto no Atlas corresponde àquele adolescente que entre 12 e 17 anos não sabe ler e escrever. No caso de áreas urbanas e rurais foram respeitadas as definições de cada país. Para áreas de desagregação das unidades geográficas menores se utiliza para a Argentina “Departamento” e para o Brasil “Município” (LÓPEZ; SOURROUILLE, 2010, p.29-30).

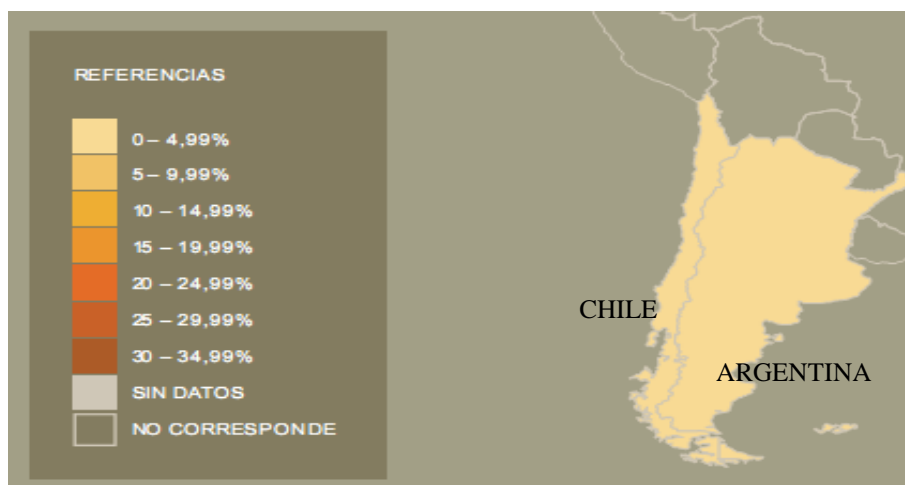


GRÁFICO 7: PERCENTUAL DE ANALFABETISMO ENTRE ADOLESCENTES DE 12 A 17 ANOS NA ARGENTINA (2000-2007)

Fonte: LÓPEZ; SOURROUILLE (2010, p.20).

Assim, embora se considere que para o conjunto de países da América Latina, o percentual brasileiro não seja tão alto, observam-se grandes diferenças no interior do país (Gráfico 6). Sobretudo, em relação ao Norte e Sul. No Amazonas, por exemplo, nas áreas rurais, o analfabetismo chega a 20%, em áreas como Alagoas e Acre “(...) 23% de quem tem entre 12 e 17 anos não sabe ler nem escrever¹⁴⁵” (LOPEZ; SOURROUILLE, 2010, p.20). Isso significa, em termos de alfabetização, um menor grau de equidade.

A Argentina, por sua vez apresenta uma situação mais favorável, pois além do analfabetismo ser baixo, não existe incidência de zonas críticas. E tal como ocorre com o Chile, “(...) a média geral de analfabetismo adolescente nesses países está abaixo de 3%¹⁴⁶” (LOPEZ; SOURROUILLE, 2010, p.20).

A partir das informações contidas nos questionários de contexto do PISA se construíram indicadores relativos ao financiamento, clima disciplinar, tamanho das salas e escolas, existência de recursos materiais como computadores, entre outros, duração da jornada escolar, qualificação de professores e confiança do corpo docente no trabalho desenvolvido na escola (INEP, 2001, p.68).

O INEP (2001, p. 68), no que diz respeito à duração da jornada escolar, destaca que esta tende a ser homogênea nacionalmente e heterogênea em relação aos outros países.

Entre os países com menor duração média da jornada escolar estão o Brasil (800 horas por ano), a Grécia (806 horas por ano), a Hungria (834 horas por ano) e a

¹⁴⁵ (Livre tradução do autor). No original: “(...) 23% de quienes tienen entre 12 y 17 años no sabe leer ni escribir.

¹⁴⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) el promedio general de analfabetismo adolescente en estos países está por debajo del 3%”.

Federação Russa (837 horas por ano), países que possuem jornadas escolares compatíveis com escolarização em tempo parcial. A maior parte dos países possui duração da jornada escolar compatível com escolarização que ocupa a manhã e parte do período vespertino (INEP, 2001, p.68).

Parece relevante mencionar que os países com jornada de tempo parcial se situam nos patamares mais baixos de desempenho, e isto será abordado à frente, porém, não impede a reflexão de que um maior tempo na escola poderia melhorar tais resultados. A própria legislação brasileira versa sobre a possível ampliação do tempo na escola, existindo casos em que a escola funciona em tempo integral, contudo a grande maioria não ultrapassa a quatro horas diárias.

Uma vez que o Pisa não se propõe apenas a mensurar as habilidades desenvolvidas num período imediato, mas busca avaliar um longo período da vivência dos alunos faz-se necessário um cuidado redobrado, ao estabelecer relações entre fatores escolares e o resultado da proficiência dos educandos. Antes de iniciar a discussão acerca dos aspectos escolares é imprescindível destacar que o contexto socioeconômico dos sistemas educativos tem características demográficas, econômicas e educativas diferentes. Além disso, deve-se levar em consideração a capacidade financeira na promoção dos serviços à população, que também não ocorre de maneira similar.

O quadro a seguir (Quadro 7), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) retrata o Índice de desenvolvimento humano de alguns países da América Latina e do Caribe de maneira a demonstrar a evolução deste índice desde a década de 1980 até 2007 (PNUD, 2010).

IDH posición 2007	País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
47	Antigua y Barbuda	..	..	..	..	..	..	0,860	0,868
49	Argentina	0,793	0,797	0,804	0,824	..	0,855	0,861	0,866
52	Bahamas	..	..	..	..	..	0,852	0,854	0,856
37	Barbados	..	..	..	..	..	0,890	0,891	0,903
93	Belice	..	..	0,705	0,723	0,735	0,770	0,770	0,772
113	Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,560	0,577	0,629	0,653	0,699	0,723	0,726	0,729
75	Brasil	0,685	0,694	0,710	0,734	0,790	0,805	0,808	0,813

QUADRO 7 - AMÉRICA LATINA E CARIBE - IDH: 1980-2007

Fonte: Dados organizados pela autora com base em: PNUD (2010, p.165).

A leitura do quadro, com referência aos dados pertinentes ao Brasil e à Argentina, indica que na década de 1980, ambos os países se encontravam, de acordo com o critério de seleção do IDH, na categoria dos países com um grau médio de desenvolvimento humano (0,500-0,800). Porém, enquanto a Argentina já se encontrava entre os países com um alto grau

de desenvolvimento humano (acima de 0,800) na década de 1990, o Brasil só viria a atingir esta marca no século XXI, depois dos anos 2000.

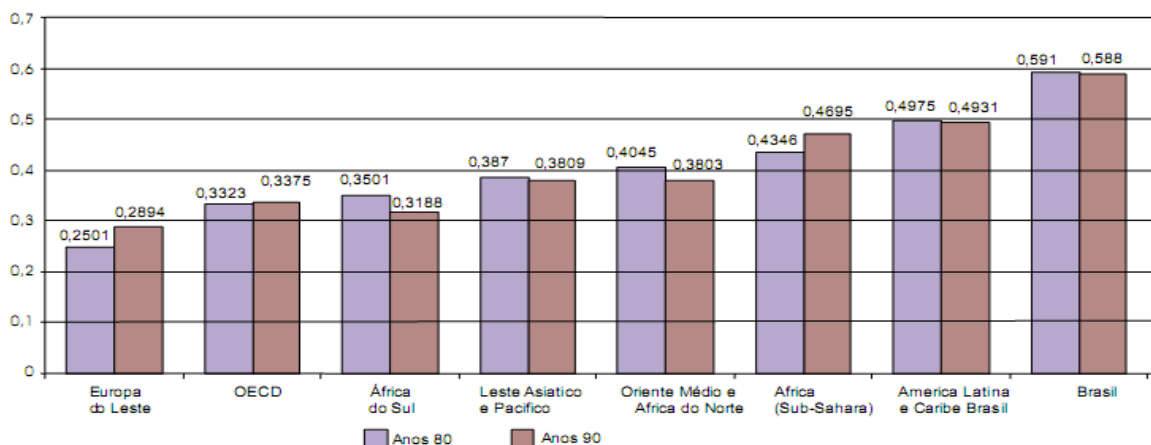


GRÁFICO 8 – DESIGUALDADE DOS ANOS 80 E 90 MEDIDA PELO COEFICIENTE DE GINI

Fonte: FERREIRA apud INEP (2001, p.24).

Relembrando que o Índice de *Gini*, mede a desigualdade na distribuição da renda, destaca-se que no período de 1980 e 1990 (Gráfico 8), o Brasil apresentou um índice de Gini médio igual a 0,59, o que lhe conferiu o posto de país com a maior desigualdade na distribuição de renda dentre os países pesquisados, ultrapassando inclusive a marca média dos países latino-americanos e caribenhos na mesma época.

Dados do PNUD (2010, p.38) mostram que dentre 23 países latino-americanos e caribenhos, o Brasil supera 20 destes, com uma marca de 55,9 pontos e a Argentina apresenta uma colocação mais positiva, na terceira posição com 48,3 (Gráfico 9).

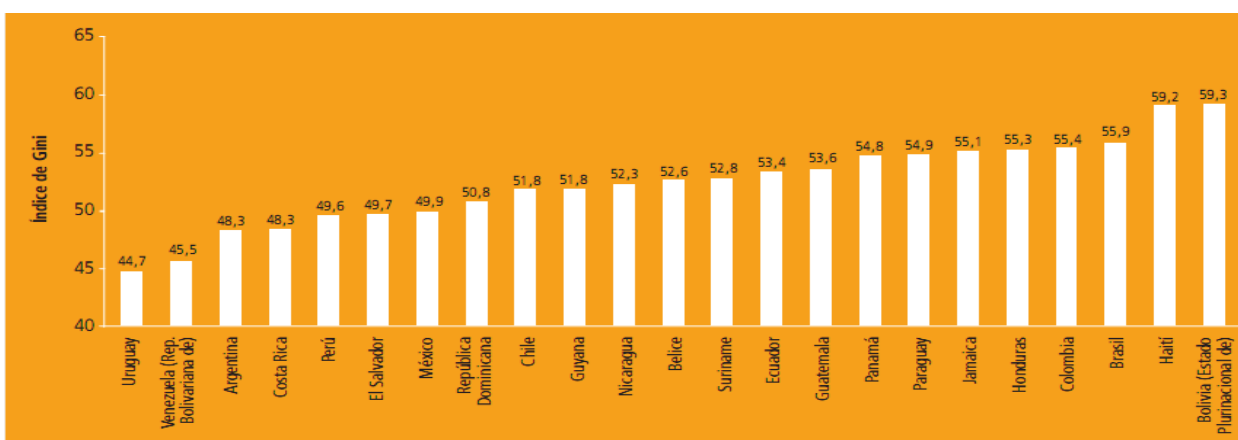


GRÁFICO 9 - AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES). ÍNDICE DE GINI. CIRCA (2006)

Fonte: PNUD (2010, p.38).

Quando relacionados os três indicadores, assinala-se que dentre os países participantes do Pisa em 2000, o Brasil possuía os índices mais baixos de desenvolvimento humano e de distribuição de renda, em relação aos demais.

Em linhas gerais, pode-se dizer que partir dos resultados alcançados pelos educandos no PISA, se obtém um leque de informações, que associadas ao seu contexto educacional e social corroboram para a construção de um perfil do desempenho destes discentes no momento da avaliação, da mesma forma em que se possibilita estabelecer uma projeção futura e, a partir deste universo, contribuir para as tomadas de decisão no campo das políticas educacionais. No entanto,

(...) dentre esses, os países mais ricos têm renda per capita quatro vezes maior do que os mais pobres, e há tanto países não membros da OCDE com distribuição de renda mais equitativa, quanto com distribuição menos equitativa à média dos países membros da OCDE. A participação dos gastos com educação na riqueza nacional também varia entre os países¹⁴⁷ (OCDE-UNESCO, 2003, p.09).

Ao mesmo tempo, nos países em que o PIB é maior, há uma tendência para desempenho melhor em relação aos países que possuem um PIB mais baixo, uma vez que:

(...) 43 por cento da variação entre as pontuações médias dos países pode ser prevista a partir de seu PIB per capita. Além das relações entre o desempenho médio e o PIB per capita médio, o PISA também sugere que os níveis mais elevados de desigualdade de renda tendem a estar relacionados com baixos níveis de desempenho médio¹⁴⁸ (OCDE-UNESCO, 2003, p.09-10).

Embora o PISA possa dar um indício da capacidade de financiamento da educação, há que se considerar que o PIB não é capaz de medir diretamente os recursos financeiros investidos, e nesta perspectiva, o programa abarca uma dimensão mais ampla ao comparar a quantidade média de dinheiro gasta por país com cada aluno, desde a educação primária até a idade de 15 anos, com o desempenho médio dos estudantes.

¹⁴⁷ (Livre tradução do autor). No original: (...) países más ricos de éstos tienen ingresos per cápita cuatro veces mayores que los más pobres, y hay, tanto países no miembros de la OCDE con distribución del ingreso más equitativa, como con distribución menos equitativa que en el promedio de los países miembros de la OCDE. La participación del gasto en educación en la riqueza nacional también varía en los países.

¹⁴⁸ (Livre tradução do autor). No original: (...) 43 por ciento de la variación entre de las puntuaciones medias de los países se puede pronosticar a partir de su PBI per cápita. Más allá de las relaciones entre el desempeño promedio y el PBI per cápita promedio, PISA también sugiere que los más altos niveles de desigualdad del ingreso tienden a estar relacionados con los menores niveles de desempeño promedio.

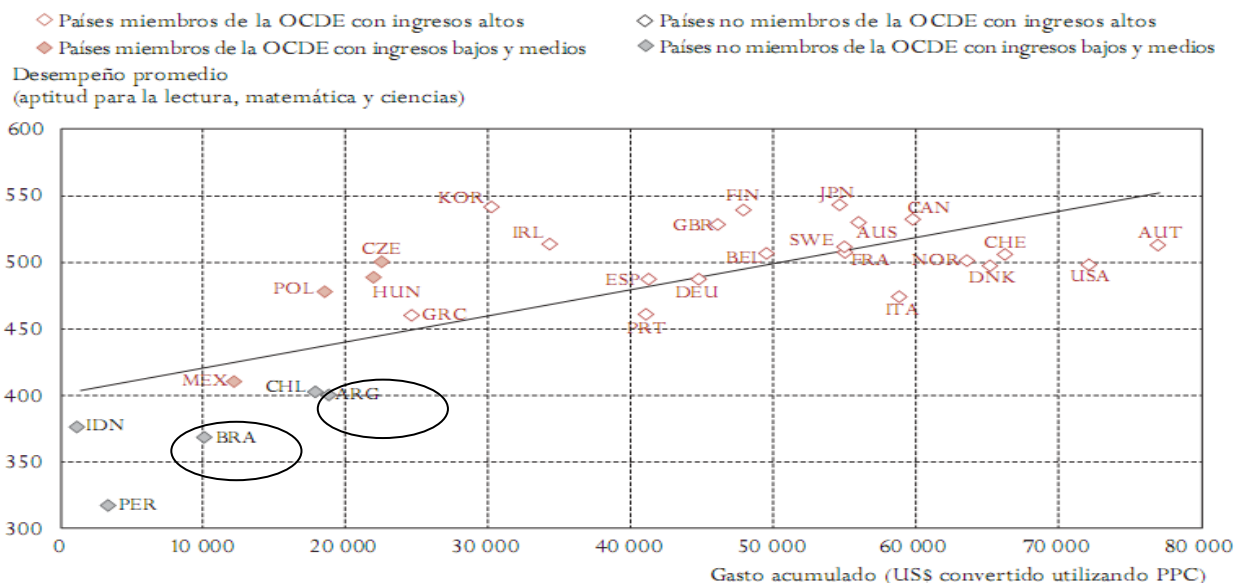


GRÁFICO 10 - DESEMPENHO DOS ALUNOS E GASTO POR ALUNO

Fonte: OCDE-UNESCO (2003, p.10).

A relação estabelecida entre o gasto por aluno e o desempenho dos alunos nas áreas avaliadas (Gráfico 10), demonstra que este dispêndio está intimamente relacionado com o desempenho médio dos alunos, como expressam 54% dos casos (OCDE-UNESCO, 2003, p.10). Contudo, isso não se apresenta como uma regra geral, pois, há casos em que o baixo gasto por aluno não condiz com o baixo desempenho do sistema educativo, como na Itália e na Coreia, por exemplo (OCDE-PISA, 2004, p.10). O relatório destaca ainda que:

Outras exceções similares ao da relação geral entre os gastos por aluno e o desempenho do aluno sugerem que, apesar do que é gasto em instituições de ensino seja um pré-requisito necessário para proporcionar uma educação de qualidade, não é suficiente para alcançar altos níveis nos resultados. Isso é mais evidente em países da América Latina e na Indonésia¹⁴⁹ (OCDE-UNESCO, 2003, p.11).

Ainda que a Itália seja um dos países que menos investe no conjunto da OCDE, os países latino-americanos como a Argentina e o Brasil investem ainda menos. “Ainda que o PISA não proporcione uma visão geral sobre a natureza subjacente da relação, os dados sugerem que outros fatores, incluindo a eficiência com que se utilizam os recursos, podem desempenhar um papel decisivo¹⁵⁰” (OCDE-UNESCO, 2003, p.11). A questão da eficácia é

¹⁴⁹ (Livre tradução do autor). No original: *Otras excepciones similares a la relación general entre el gasto por alumno y el desempeño del alumno sugieren que, por mucho que el gasto en instituciones educativas sea un prerequisite necesario para proporcionar una educación de alta calidad, no es suficiente para alcanzar altos niveles de resultados. Esto es más evidente en países de América Latina y en Indonesia.*

¹⁵⁰ (Livre tradução do autor). No original: *“Aunque PISA no proporciona una visión general sobre la naturaleza subyacente de la relación, los datos sugieren que otros factores, incluida la eficacia con la cual se utilizan los recursos, pueden jugar un papel decisivo”.*

apontada na e para a utilização dos recursos, todavia não se pode levar em conta essa questão antes de se garantir os recursos necessários.

Há que se considerar, também, que a situação do Brasil se mostra distante dos países que já alcançaram a universalização do ensino, e nos quais um maior investimento em educação, se mostra menos importante na medida em que as condições econômicas e culturais dos alunos e suas famílias tendem a ser melhores.

Assim, o impacto das características da escola se mostra extremamente relevante, sobretudo, por representar um desafio no campo das políticas públicas no que concerne à promoção de oportunidades de aprendizagem aos educandos, que reduzam as desigualdades oriundas do contexto familiar, promovendo desta maneira resultados mais equitativos entre os alunos, haja vista que este tem se constituído em um dos grandes pontos nevrálgicos na medida em que:

A evidência da investigação em alguns países tem sido por muitas vezes frustrante. Parece que as escolas fazem somente uma pequena diferença. Ou seja, as famílias privilegiadas reforçam melhor e incrementam o que as escolas fizeram, ou as escolas são melhores para criar e desenvolver os jovens de ambientes privilegiados, tem sido evidente que as escolas reproduzem os padrões existentes de privilégio, ao invés de dar oportunidades iguais de modo que se produzam resultados mais equitativos¹⁵¹ (OCDE-UNESCO, 2003, p.19-20).

Posto que não haja um fator que explique por si mesmo o motivo de algumas escolas e mesmo países apresentarem um resultado superior aos demais, porque o êxito está relacionado a um conjunto de elementos – recursos disponíveis na instituição, práticas escolares, postura do professor e dos alunos, etc. –, não há como desconsiderar o papel das políticas e da própria escola no desempenho dos estudantes, podendo-se afirmar que a análise dos resultados do PISA:

(...) sugerem que a política da escola e as próprias escolas podem desempenhar um papel decisivo na moderação do efeito de desvantagem social no desempenho dos alunos. Os resultados revelam alguns fatores de recursos das escolas, políticas escolares e práticas em sala de aula que parecem fazer uma importante diferença no rendimento dos alunos. O aproveitamento dos recursos escolares por parte dos estudantes e a disponibilidade de docentes especializados podem ter um efeito sobre o desempenho dos alunos. A moral e o compromisso dos docentes, assim como a autonomia das escolas, também parecem ser importantes, de acordo com as percepções dos diretores em relação aos fatores relacionados com os docentes que

¹⁵¹ (Livre tradução do autor). No original: *La evidencia de la investigación en algunos países ha sido a menudo desalentadora. Parece que las escuelas sólo hacen una pequeña diferencia. Ya sea que las familias privilegiadas refuerzan mejor e incrementan lo que han hecho las escuelas, o que las escuelas son mejores para criar y desarrollar a la gente joven de entornos privilegiados, ha sido a menudo evidente que las escuelas reproducen patrones existentes de privilegio más que dar iguales oportunidades de modo que puedan distribuir resultados más equitativos.*

afetam o clima da escola. Por último, há aspectos das práticas em sala de aula que mostram uma relação positiva com o desempenho dos estudantes, como as relações docente-aluno e a disciplina em sala de aula¹⁵² (OCDE-UNESCO, 2003, p.21).

Por certo que cada um destes aspectos merece uma investigação mais detalhada, no entanto, no limite do que foi apresentado nos documentos, buscar-se-á explicitar a contribuição de cada um deles e sua possível relação com o desempenho dos educandos participantes do PISA 2000.

Um dos elementos apontados no OCDE-UNESCO (2003) é o fato de os efeitos benéficos da escola ser reforçado pelo contexto socioeconômico, asseverando que nas escolas onde os recursos são maiores e as políticas e as práticas proporcionam melhores oportunidades, os alunos apresentam vantagens em seus desempenhos e em contrapartida os alunos advindos de contextos socioeconômicos desfavoráveis, apresentam rendimentos inferiores (OCDE-UNESCO, 2003, p.20).

Há que se destacar que os alunos podem sofrer uma dupla segregação socioeconômica, na medida em que esta pode ocorrer no âmbito residencial, no entorno e no espaço escolar. O papel da política educativa nos países que apresentam alta segregação seria, então, de “(...) tratar de moderar o efeito do nível socioeconômico no desempenho dos estudantes, reduzindo a amplitude de segregação socioeconômica, ou atribuindo recursos nas escolas de modo diferenciado¹⁵³” (OCDE-UNESCO, 2003, p.20).

Tal sugestão parece muito conveniente, uma vez que a garantia máxima de recursos para as instituições, em alguns países como o Brasil, se resume no mínimo, que não permite uma mudança significativa nas escolas que carecem de um investimento substancial em todos os sentidos, confirmando o dito, há muito apregoado no país “escola pobre para o pobre”.

O *Índice Internacional Socioeconômico de Nível Ocupacional (ISO)* foi aplicado a todos os países participantes e construído com base nas respostas aos questionários de contexto, sendo que estas respostas foram agrupadas de acordo com o nível de educação dos pais e sua ocupação. O desempenho dos países latino-americanos de acordo com o ISO, e seu

¹⁵² (Livre tradução do autor). No original: “(...) sugieren que la política escolar y las escuelas mismas pueden desempeñar un papel decisivo en la moderación del efecto de la desventaja social en el desempeño de los estudiantes. Los resultados revelan algunos factores de recursos de las escuelas, políticas escolares y prácticas de clases que parecen hacer una diferencia importante en el rendimiento de los alumnos. El aprovechamiento de los recursos escolares por parte de los estudiantes, y la disponibilidad de docentes especializados, pueden tener un efecto en el desempeño de los alumnos. La moral y el compromiso de los docentes, así como la autonomía de las escuelas, también parecen ser importantes, de acuerdo con las percepciones de los directores respecto a los factores relacionados con los docentes que afectan el clima escolar. Por último, hay aspectos de las prácticas de clase que muestran una relación positiva con el desempeño de los estudiantes, como las relaciones docente-alumno y el clima disciplinario en la clase.

¹⁵³ (Livre tradução do autor). No original: “(...) tratar de moderar el efecto del entorno socioeconómico en el desempeño de los estudiantes reduciendo la amplitud de la segregación socioeconómica, o asignando los recursos en las escuelas de modo diferenciado”.

reflexo no Desempenho da Capacidade Leitora, distribuída em *quartis*, apresenta-se a seguir (Quadro 8).

Os quartis são os valores da variável que dividem as observações em 4 grupos de igual tamanho, chamados respectivamente de Muito Baixo, Baixo, Alto e Muito Alto. (Muito Baixo é o valor da variável que deixa por baixo 25% da população, Baixo é o valor da variável que deixa por baixo de 50% da população e que coincide com a mediana¹⁵⁴ (OCDE-PISA, 2004, p.38).

A observação dos dados, tendo com base os resultados obtidos pelos países em relação ao ISO, mostra uma tendência progressiva nos desempenhos dos alunos em relação aos *quartis*, inclusive para a média dos países da OCDE.

País	Cuartiles del índice ISO							
	Muy Bajo		Bajo		Alto		Muy Alto	
	Promedio de desempeño	E.S ¹⁵	Promedio de desempeño	E.S	Promedio de desempeño	E.S	Promedio de desempeño	E.S
Argentina	379	(7,1)	393	(9,9)	440	(9,6)	483 ¹⁶	(6,3)
Brasil	368	(3,9)	387	(3,8)	413	(4,0)	435	(4,5)
Chile	373	(3,8)	388	(4,3)	420	(4,6)	466	(3,5)
México	385	(4,1)	408	(3,7)	435	(4,0)	471	(5,9)
Perú	283	(5,9)	317	(4,3)	338	(4,7)	383	(5,8)
Promedio OCDE	463	(0,9)	491	(0,8)	515	(0,7)	545	(0,9)

QUADRO 8 – DESEMPENHO EM CAPACIDADE LEITORA POR QUARTIL DO ÍNDICE ISO
Fonte: OCDE-PISA (2004, p.38).

Certamente há distinção entre os *quartis* de referência para os países da OCDE e os latino-americanos, denotando-se que “(...) um nível ‘muito alto’ de um país da OCDE não é equivalente a um nível ‘muito alto’ de um país latino-americano¹⁵⁵” (OCDE/PISA, 2004, p.36-37).

A dispersão, ou seja, a variabilidade entre os dados dos resultados se mostra superior nos países latino-americanos, se comparados aos da OCDE, e isso se apresenta, sobretudo, pelo fato de haver nestes países maior desigualdade social e educativa.

O efeito do entorno familiar possui influência no desempenho dos alunos, sendo que o status socioeconômico, em certa medida pode potencializar tal efeito, advertindo que “Ainda que o PISA mostre que o mau desempenho na escola não advém automaticamente a partir de um ambiente socioeconômico desfavorável, esse parece ser um dos factores mais importantes

¹⁵⁴ (Livre tradução do autor). No original: *Los cuartiles son los valores de la variable que dividen a las observaciones en 4 grupos de igual tamaño, denominados respectivamente Muy Bajo, Bajo, Alto y Muy Alto. (Muy Bajo es el valor de la variable que deja por debajo el 25% de la población, Bajo es el valor de la variable que deja por debajo el 50 % de la población y coincide con la mediana.*

¹⁵⁵ (Livre tradução do autor). No original: “(...) un nivel ‘muy alto’ de un país de la OCDE no es equivalente a un nivel ‘muy alto’ de un país latinoamericano”.

que influenciam no desempenho nas escalas de habilidades de leitura, matemática e ciência¹⁵⁶” (OCDE-UNESCO, 2003, p.16).

Ao examinar a relação existente entre o entorno familiar do aluno e seu respectivo desempenho, em âmbito individual e, no coletivo dos países participantes, destaca-se uma sistemática relação entre contextos familiares favoráveis e níveis altos de desempenho, todavia, há variação tanto interna quanto externa nos países (OCDE-UNESCO, 2003, p.17), a depender, por exemplo: do status ocupacional dos pais, dos recursos familiares; do patrimônio cultural clássico; da educação dos pais; da comunicação com os pais sobre assuntos sociais e aspectos culturais; e a estrutura familiar. “Os efeitos da situação empregatícia dos pais no desempenho diferem de um país para outro¹⁵⁷” (OCDE-UNESCO, 2003, p.16).

Contudo, estes elementos, embora importantes, não são suficientes para explicar o efeito dos fatores socioeconômicos e sua relação com o baixo ou alto desempenho dos países, necessitando, portanto, “(...) explicar-se os efeitos do fator socioeconômico sobre o desempenho junto a outros que ajudariam a dar conta da diferença do desempenho dos estudantes em Capacidade Leitora (escola: atitude do docente, estratégias de ensino, etc.; contexto familiar e outros)¹⁵⁸” (OCDE-PISA 2004, p.36-37).

Tal como foi explicitado anteriormente, tanto o Brasil quanto a Argentina se encontram nos níveis mais baixos de capacidade de leitura. Segundo OCDE-UNESCO (2003), dos alunos situados abaixo do Nível 1,

Em praticamente todos os países, a maioria desses são homens, e muitos vêm de ambientes familiares desfavoráveis e nasceram no estrangeiro ou têm pais estrangeiros. Mesmo em países que apresentam bons resultados, a existência de uma minoria pequena, mas significativa de estudantes que, perto da conclusão da escolaridade obrigatória, carecem da base das habilidades de leitura necessárias para o seu futuro aprendizado (...)¹⁵⁹ (OCDE-UNESCO, 2003, p.05-06).

Assim, percebe-se que este não se constitui em um grupo selecionado ao azar, como mencionado no próprio documento, uma vez que traz elementos importantes que devem ser

¹⁵⁶ (Livre tradução do autor). No original: “*Aunque PISA muestra que un desempeño pobre en la escuela no proviene automáticamente de un entorno socioeconómico desfavorable, éste parece ser uno de los factores más poderosos que influyen en el desempeño en las escalas de aptitudes para la lectura, matemática y ciencias*”.

¹⁵⁷ (Livre tradução do autor). No original: “*Los efectos del estatus ocupacional de los padres en el desempeño difieren de un país al otro*”.

¹⁵⁸ (Livre tradução do autor). No original: “*(...) explicarse los efectos del factor socioeconómico sobre el rendimiento junto a otros que ayudarían a dar cuenta del desempeño diferente de los estudiantes en Capacidad Leitora (escuela: actitud del docente, estrategias de enseñanza, etc.; contexto familiar y otros)*”.

¹⁵⁹ (Livre tradução do autor). No original: “*En prácticamente todos los países la mayoría de éstos son hombres, y muchos vienen de entornos familiares desfavorables y han nacido en el extranjero o tienen padres extranjeros. Incluso en los países que muestran buenos resultados, la existencia de una pequeña pero significativa minoría de estudiantes que, cerca de la conclusión de la escolaridad obligatoria, carecen de los cimientos de las destrezas lectoras necesarias para mayores aprendizajes (...)*”.

considerados no desenho e implementação das políticas educacionais levando em consideração a “(...) quantidade crescente de evidência a respeito de que a educação para adultos e a formação, para além da escola tende a reforçar ao invés de atenuar as diferenças de destrezas que resultam de um êxito desigual na educação inicial¹⁶⁰” (OCDE-UNESCO, 2003, p.06).

No que concerne aos recursos familiares, com poucas exceções, os educandos advindos de famílias com maiores recursos econômicos tendem a apresentar um melhor desempenho na capacidade leitora. No caso dos países não membros da OCDE, a distância entre o quartil inferior e superior de leitura acerca dos recursos familiares, possui variação de maior e menor proporção, de “(...) 16 pontos na Letônia e na Antiga República Iugoslava da Macedônia até **91 pontos na Argentina**¹⁶¹” (OCDE-UNESCO, 2003, p.17, grifos nossos).

Outro aspecto considerado foi relacionado ao patrimônio cultural, ou seja, “Ao patrimônio relacionado à ‘cultura clássica’¹⁶²” (OCDE-UNESCO, 2003, p.17) Neste fator o PISA buscou avaliar em que medida os alunos provenientes de lares com um patrimônio cultural que envolva literatura clássica e obras de arte, entre outros, apresenta alguma relação com o desempenho dos estudantes. Tal como ocorreu com o fator relacionado aos recursos familiares, no que diz respeito ao índice de patrimônio cultural, há igualmente, uma oscilação entre os países. Porém, há que se considerar que esta representa alguma alteração nos resultados dos desempenhos dos alunos, mesmo que de forma tênue.

A *educação dos pais* é apontada pelo PISA como um dos fatores que pode influenciar no desempenho dos educandos. Neste sentido, é importante destacar que “(...) em todos os países, os estudantes cujas mães completaram o segundo ciclo do ensino secundário (CITE 3) têm um melhor desempenho nas três áreas avaliadas que os estudantes cujas mães não terminaram esse nível¹⁶³” (OCDE-UNESCO, 2003, p.17).

Destaca-se também, que a estrutura familiar é tida como um fator de influência. Neste sentido, as famílias formadas por apenas um dos pais ou “monoparental” apresenta em média um número de partida mais baixo que o relacionado a uma família composta por ambos. Um aspecto apontado para tal resultado reside na dupla responsabilidade de trabalho e educação,

¹⁶⁰ (Livre tradução do autor). No original: “(...) cantidad creciente de evidencia respecto que la educación para adultos y la formación más allá de la escuela tienden a reforzar en vez de atenuar las diferencias de destrezas que resultan de un éxito desigual en la educación inicial”.

¹⁶¹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) 16 puntos en Latvia y Antigua República Yugoslava de Macedonia hasta 91 puntos en Argentina”.

¹⁶² (Livre tradução do autor). No original: “Las posesiones relacionadas con la cultura ‘clásica’”

¹⁶³ (Livre tradução do autor). No original: “(...) en todos los países los estudiantes cuyas madres han terminado el segundo ciclo de educación secundaria (CINE3) tienen mejores desempeños en las tres áreas evaluadas que los alumnos cuyas madres no han terminado este nivel.”

posto que “(...) pode ser mais desafiante para eles proporcionar e manter um ambiente de aprendizagem para as crianças¹⁶⁴” (OCDE-UNESCO, 2003, p.17-18).

Em síntese, ao determinar em que medida as diversas características do contexto podem estar relacionadas ao desempenho dos estudantes, o PISA – por meio do índice que resumiu o status ocupacional dos pais e sua escolarização, bem como, os recursos econômicos familiares, recursos e patrimônio cultural “clássico” – verificou que os estudantes que vivem em contextos socioeconômicos favoráveis tendem a obter mais elevadas pontuações em leitura que os demais e ainda:

(...) alguns países podem alcançar um alto nível de desempenho, enquanto reduzem as desigualdades é alentador. Ao mostrar que os países diferem não apenas em seus desempenhos médios, mas também na medida em que fechar o abismo entre os alunos com níveis mais baixos e mais altos de desempenho incentiva os responsáveis pela formulação de políticas nacionais a buscar como proporcionar oportunidades iguais e resultados de aprendizado equitativos para todos os estudantes¹⁶⁵ (OCDE-UNESCO, 2003, p.18).

Essa constatação põe em discussão a importância de se formularem políticas que ultrapassem o âmbito educacional e promovam igualdade de oportunidades, já que estas contribuem para uma aprendizagem mais equitativa para os educandos, pois, na medida em que se ajustam os resultados socioeconômicos dos educandos, há uma significativa melhora no desempenho real, isto em virtude de que os “(...) resultados sugerem que, os níveis mais baixos de desempenho dos alunos na aptidão para leitura nesses países são em parte, atribuíveis à baixa condição socioeconômica dos estudantes¹⁶⁶” (OCDE-UNESCO, 2003, p.18-19), tal como se observa no gráfico, que apresenta o nível médio de desempenho em leitura e a inequidade relacionada com o contexto socioeconômico, levando-se em consideração o fato de que, múltiplos são os fatores que contribuem para o desempenho dos estudantes (Gráfico 11).

¹⁶⁴ (Livre tradução do autor). No original: “(...) puede ser más desafiante para ellos proporcionar y mantener un entorno de aprendizaje de apoyo para los niños”.

¹⁶⁵ (Livre tradução do autor). No original: (...) algunos países pueden alcanzar un alto nivel de desempeño mientras reducen las disparidades es alentadora. Al mostrar que los países difieren no sólo en sus desempeños medios sino que también en la medida en que pueden cerrar la brecha entre los alumnos con los niveles más bajos y más altos de desempeño alienta a los responsables de la formulación de políticas nacionales a buscar cómo proporcionar iguales oportunidades y resultados de aprendizaje equitativos para todos los estudiantes.

¹⁶⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) resultados sugieren que los niveles más bajos del desempeño de los alumnos en la aptitud para lectura en estos países son atribuibles en parte al bajo estatus socioeconómico de los Estudiantes”.

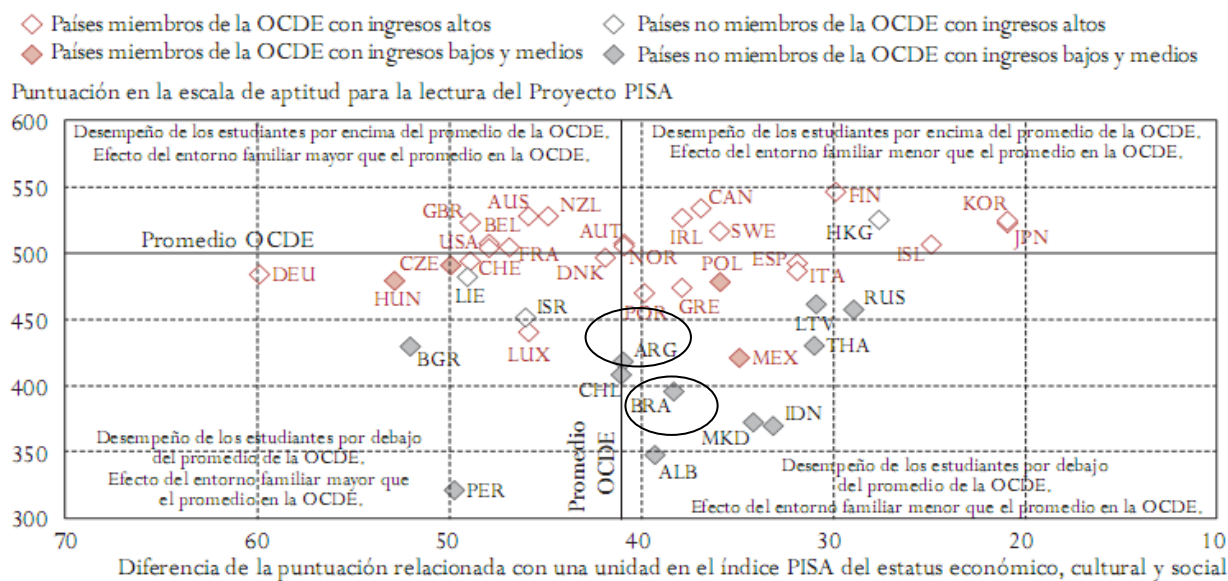


GRÁFICO 11 - NÍVEL MÉDIO DE DESEMPENHO EM LEITURA E INEQUIDADE RELACIONADA AO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO

Fonte: OCDE-UNESCO (2003, p.19).

Brasil e Argentina apresentaram um desempenho estudantil baixo. Ainda que múltiplos sejam os fatores que se reflitam na diferença do desempenho dos estudantes e as causas possam apresentar variações nos diferentes países, cada um destes acaba produzindo um enfoque distinto para a superação do desafio de promover a superação de baixo desempenho dos alunos.

Alguns países têm sistemas de ensino que buscam proporcionar a todos os alunos as mesmas oportunidades para aprender e exigem que cada escola tenha capacidade para atender a completa variedade de necessidades de aprendizagem dos alunos. Outros países respondem à diversidade agrupando os estudantes com níveis semelhantes de desempenho nas mesmas classes ou escolas¹⁶⁷ (OCDE-UNESCO, 2003, p.06).

Neste sentido, conhecer os fatores do contexto escolar que contribuem para o desempenho dos alunos se torna imperativo, sobretudo, quando se considera que uma proporção considerável desse desempenho apresenta variação entre escolas dentro do próprio país.

Os resultados do PISA sugerem que tanto a variação total do desempenho dos estudantes, quanto a proporção relativa dessa variação que se dá entre escolas tendem a ser maiores em países com diferenciação precisa em uma idade precoce entre os tipos de programas e escolas. Os dados também sugerem que os efeitos da

¹⁶⁷ (Livre tradução do autor). No original: *Algunos países tienen sistemas de escuelas que buscan proporcionar a todos los alumnos las mismas oportunidades para aprender y exigen que cada escuela dé cabida a la completa variedad de necesidades de aprendizaje de los alumnos. Otros países responden a la diversidad agrupando los estudiantes con niveles similares de desempeño en las mismas clases o escuelas.*

aglomeração social são maiores nos sistemas educacionais com tipos diferenciados de escolas do que em sistemas nos quais o currículo não varia significativamente entre as escolas¹⁶⁸ (OCDE-UNESCO, 2003, p.08).

Aqui se ressalta, nas entrelinhas, o papel das políticas educacionais, na medida em que se assinala a importância dos sistemas nacionais e da garantia de um currículo único para o conjunto das escolas. Embora o contexto familiar dos alunos possa explicar uma parte da disparidade socioeconômica educacional, este se apresenta de maneira discreta entre os países, posto que “O impacto combinado da composição socioeconômica das escolas podem ter um efeito considerável no desempenho dos estudantes e, geralmente, têm mais efeito nas pontuações previsíveis dos estudantes do que as suas próprias características familiares¹⁶⁹” (OCDE-UNESCO, 2003, p.20).

Ao ponderar que o efeito da escola é maior que o impacto das características próprias dos estudantes – considerando que aproximadamente 1/3 dos países participantes do PISA 2000 dão mostras disso – pode-se afirmar que o desempenho dos educandos não se determina apenas por suas características individuais e próprias do contexto familiar, mas igualmente por meio das condições oferecidas pelas escolas e pelas políticas de acesso e sucesso no processo de ensino e aprendizagem.

Pensar a equidade na educação, na perspectiva da distribuição justa dos altos níveis de qualidade, é perceber que ainda existe uma distância considerável entre determinados grupos. Como por exemplo, a diferença entre os que compõem os estratos mais elevados – ou seja, dos indivíduos portadores de status socioeconômicos mais elevados – dos advindos de contextos socioeconômicos mais baixos que se mostram ainda mais díspares, quando se trata de indivíduos do sexo feminino.

Em conformidade com a publicação *Educação: um tesouro a descobrir*, ao discorrer sobre a participação das mulheres na educação como “alavanca essencial do desenvolvimento”, se enfatiza que,

O princípio da equidade obriga a um esforço particular para suprimir todas as desigualdades entre sexos em matéria de educação. (...) O Relatório Mundial sobre

¹⁶⁸ (Livre tradução do autor). No original: *Los resultados de PISA sugieren que, tanto la variación total en el desempeño de los estudiantes, como la proporción relativa de esa variación que se da entre escuelas, tienden a ser mayores en los países con una diferenciación explícita a una edad temprana entre los tipos de programas y escuelas. Los datos también sugieren que los efectos de la agrupación social son mayores en los sistemas educativos con tipos diferenciados de escuelas que en sistemas en las cuales el currículum no varía considerablemente entre las escuelas.*

¹⁶⁹ (Livre tradução do autor). No original: *“El impacto combinado de la composición socioeconómica de las escuelas puede tener un efecto considerable en el desempeño de los estudiantes y generalmente tiene más efecto en las puntuaciones previsibles de los estudiantes que las propias características familiares de éstos”.*

Educação da UNESCO para o ano de 1995 analisa os diferentes aspectos desta questão e observa que, nas regiões mais pobres do mundo, ‘as mulheres e as jovens são prisioneiras de um ciclo que faz com que as mães analfabetas tenham filhas que, permanecendo também analfabetas, se casam muito jovens e ficam condenadas, por sua vez, à pobreza, ao analfabetismo, a uma elevada taxa de fecundidade e a uma mortalidade precoce’. Trata-se, pois, de quebrar este círculo vicioso que liga a pobreza à desigualdade entre homens e mulheres (UNESCO, 2006, p.77-78).

Em conformidade com OCDE-UNESCO (2003, p.11), há uma tendência de estreitamento da distância entre homens e mulheres quando se assinala que nos últimos 30 anos as jovens apresentam maiores possibilidades de completar estudos pós-secundários. Outro dado importante corresponde à taxa de graduação em nível superior feminino, que em alguns casos chega a ultrapassar o percentual masculino.

Essa questão pode ser constatada nos gráficos a seguir (gráficos 12, 13 e 14), que apresentam dados concernentes ao desempenho dos alunos nas três áreas avaliadas: Leitura, Matemática e Ciência, respectivamente, de acordo com o gênero.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, a depender do campo de estudo, há diferenciação entre gênero, pois, embora relativamente pequena, pois “(...) diferenças (...) a favor dos homens em desempenho em matemática e ciências nos primeiros anos de escolaridade tornam-se mais pronunciadas e persistentes em graus superiores em muitos países¹⁷⁰” (OCDE-UNESCO, 2003, p.11). Para melhor apresentar os dados acerca do fator gênero, o PISA estabeleceu três áreas, a saber: *Desempenho acadêmico*; *Eleição Ocupacional* e *Aspirações Ocupacionais*, a partir das quais se chegou à sistematização dos dados representativos (Gráfico 12).

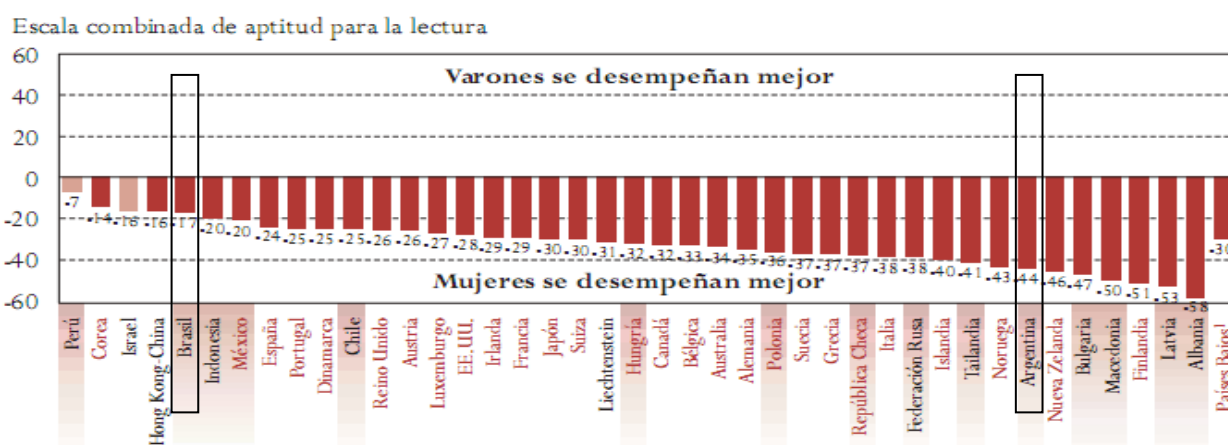


GRÁFICO 12 - DIFERENÇAS ENTRE GÊNERO NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM LEITURA
Fonte: OCDE-UNESCO (2003, p.13).

¹⁷⁰ (Livre tradução do autor). No original: “(...) diferencias (...) a favor de los hombres en el desempeño en matemáticas y ciencias en los primeros años de escolaridad llegan a ser más pronunciadas y persistentes en los niveles de grados superiores en muchos países.

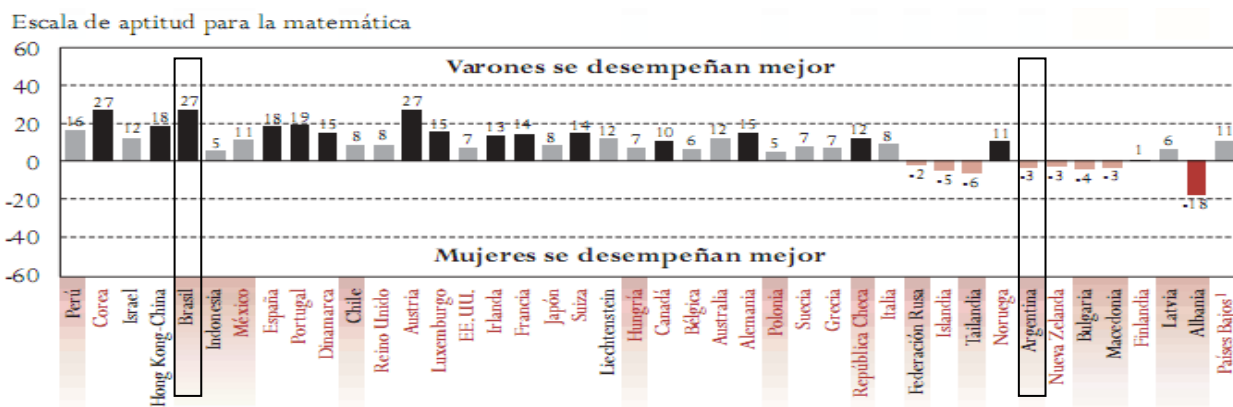


GRÁFICO 13 - DIFERENÇAS ENTRE GÊNERO NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM MATEMÁTICA

Fonte: OCDE-UNESCO (2003, p.13).

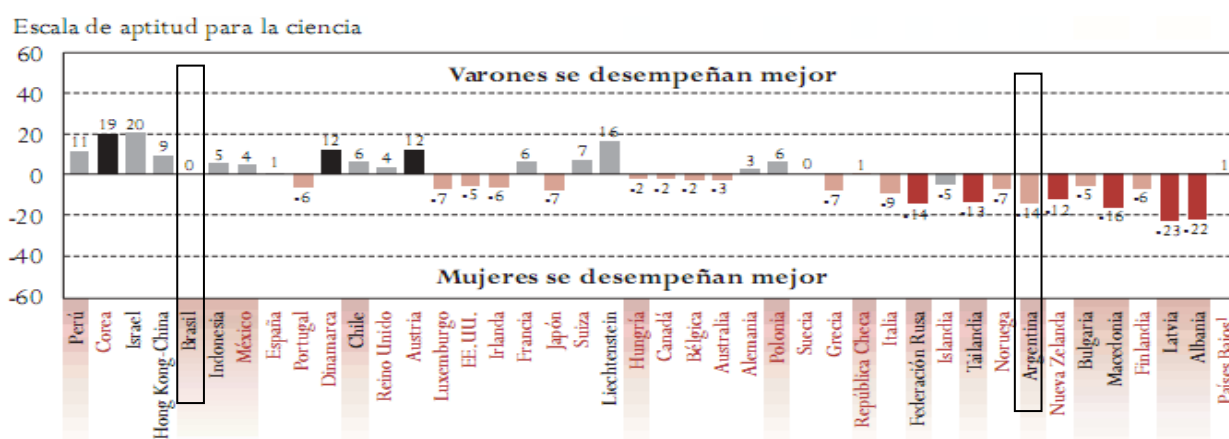


GRÁFICO 14 - DIFERENÇAS ENTRE GÊNERO NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM CIÊNCIAS

Fonte: OCDE-UNESCO (2003, p.13)

No que diz respeito ao *Desempenho acadêmico* (Gráfico 12), observa-se que as mulheres, em média, alcançam níveis de leitura mais elevados que os homens, obtendo “(...) uma diferença global de 32 pontos, ou quase a metade de um nível de competência¹⁷¹” (OCDE-UNESCO, 2003, p.11-12).

Em matemática, porém, são os homens que apresentam um desempenho melhor, com uma distância de 11 pontos em relação às jovens (Gráfico 13). Em ciências há pouca diferença entre o gênero (Gráfico 14), pois, em 33 países não há uma diferença estatística significativa.

Quando se recorta os dados referentes ao desempenho em leitura entre Brasil e Argentina, destaca-se que a Argentina apresenta resultado mais elevado com 44 pontos, em relação ao Brasil, para o qual a pontuação chegou a 17 pontos. Na Argentina a vantagem de

¹⁷¹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) una diferencia global de 32 puntos, o casi la mitad de un nivel de competencia”.

três pontos se apresentou pelas mulheres e por isso retratou um melhor desempenho nesta área.

No que concerne ao desempenho em Ciências, a pontuação é bastante variada, seguindo a tendência dos demais países. Na Argentina o melhor desempenho nesta área é conferido às mulheres, com 14 pontos, porém, no Brasil não houve distinção entre os gêneros.

Importante salientar que a análise do desempenho dos educandos em todas as áreas, segundo o fator gênero, mostra que na Argentina, há uma melhor pontuação por parte das jovens. Acerca dos resultados, no OCDE-UNESCO (2003), destaca-se que:

As evidências daqueles países onde as diferenças de gênero não são grandes pode indicar que as políticas e práticas eficazes que reduziriam o que por muito tempo foram considerados resultados inevitáveis das diferenças entre homens e mulheres no estilo de aprendizagem, e mesmo as capacidades subjacentes. De fato, os resultados esclarecem que alguns países proporcionam um ambiente de aprendizagem ou contexto mais amplo que beneficia igualmente ambos os sexos¹⁷² (OCDE-UNESCO, 2003, p.12).

Neste sentido, a análise dos dados apresentados sinaliza para a necessidade da promoção de políticas e práticas escolares que levem em consideração as habilidades e limitações dos alunos nas áreas ressaltadas, para que todos os estudantes, indiferentemente do sexo, possam desenvolver ao máximo suas habilidades, uma vez que a formação completa dos educandos requer o pleno desenvolvimento de ambos.

Também merece destaque a questão da dedicação dos alunos, uma vez que esta, ao refletir os hábitos dos leitores em cada gênero, tal como apontam os resultados que assinalam que “(...) 58 por cento dos homens e somente 33 por cento das mulheres informam que leem unicamente para obter a informação que necessitam¹⁷³” (OCDE-PISA, 2003, p.12) e, que 49% das mulheres relatam utilizar ao menos 30 minutos diários para ler por prazer, enquanto que a resposta masculina fica em 30%.

Isso significa que os estudantes, principalmente os do sexo masculino pouco se envolvem com a leitura para além do que “necessitam”.

Os estudantes que utilizam mais tempo para ler por prazer, leem uma maior variedade de material e mostram uma atitude mais positiva em relação à leitura tendem a ser

¹⁷² (Livre tradução do autor). No original: *Las evidencias de aquellos países donde las diferencias de género no son grandes pueden indicar que las políticas y prácticas eficaces reducirían lo que por largo tiempo se consideraron inevitables resultados de las diferencias entre hombres y mujeres en el estilo de aprendizaje, y hasta en las capacidades subyacentes. En efecto, los resultados clarifican que algunos países proporcionan un entorno de aprendizaje o un contexto más amplio que beneficia a ambos géneros equitativamente.*

¹⁷³ (Livre tradução do autor). No original: *“(...) 58 por ciento de los hombres y sólo 33 por ciento de las mujeres informan que leen únicamente para obtener la información que necesitan.*

melhores leitores, independentemente de seu ambiente familiar e o nível de riqueza do seu país de origem. Os estudantes que estão entre os leitores menos diversificados têm, em média, a pontuação mais baixa, enquanto os estudantes mais diversificados têm uma pontuação mais alta¹⁷⁴ (OCDE-PISA, 2003, p.15).

A relação entre a dedicação em leitura, segundo o gênero, ressalta que as mulheres apresentam melhor desempenho, independente do nível de dedicação: alto ou baixo, quando relacionados aos homens (OCDE-UNESCO 2003, p.16).

Não pode deixar de considerar também, que a educação das meninas na Argentina, historicamente, tem se mostrado mais “equitativa” em relação à importância conferida no Brasil, que apresentava uma condição extremamente elitista. Somente num passado recente, o Brasil tem possibilitado às mulheres o acesso e, sobretudo, a permanência na escola. E, embora não seja objeto deste estudo, isso não impede que se questione se esta característica histórica pode de alguma forma, influenciar para a consecução dos resultados obtidos em ambos os países.

No tratamento dos resultados obtidos pelos alunos no PISA 2000, um conjunto de características são elencadas para conferir à escola um conceito de qualidade, no documento argentino:

(...) as escolas de qualidade tendem a reunir as seguintes características: fornece-se um clima favorável para a aprendizagem; os professores trabalham juntos; há uma direção eficaz; há uma estabilidade considerável do corpo docente; existem oportunidades de formação continuada; o currículo é planejado cuidadosamente; os pais apoiam a tarefa educacional da escola; existem valores próprios da escola; racionaliza-se o uso do tempo de aprendizagem, contam com o apoio das autoridades de educação¹⁷⁵ (OCDE-PISA, 2004, p.41-42).

Neste sentido, seis aspectos escolares são analisados pelo PISA para a determinação do favorecimento ou empecilho à aprendizagem e desempenho dos estudantes, a saber: a quantidade de alunos por turma de língua; a quantidade de aulas de língua; a quantidade de tempo que destinam os estudantes para tarefas e para o estudo da língua; a colaboração dos pais e outros adultos nas tarefas escolares; as características, opiniões e sentimentos dos

¹⁷⁴ (Livre tradução do autor). No original: *Los estudiantes que utilizan más tiempo para leer por placer, leen más variedad de material y muestran una actitud más positiva hacia la lectura, tienden a ser mejores lectores, independientemente de su entorno familiar y el nivel de riqueza de su país de origen. Los estudiantes que están entre los lectores menos diversificados tienen, en promedio, la más baja puntuación; mientras los estudiantes que son los más diversificados tienen una puntuación más alta.*

¹⁷⁵ (Livre tradução do autor). No original: *las escuelas de calidad suelen reunir las siguientes características: Se brinda un clima favorable para el aprendizaje; Los profesores trabajan en equipo; Existe una dirección eficaz; Hay una estabilidad considerable del equipo docente; Existen oportunidades de formación permanente; El currículum se planifica cuidadosamente; Los padres apoyan la tarea educativa de la escuela; Existen valores propios de la escuela; Se racionaliza el empleo del tiempo de aprendizaje; Cuentan con el apoyo de las autoridades educativas.*

estudantes sobre as aulas de língua; a valorização e a atitude frente à leitura (OCDE-PISA, 2004, p.41- 42).

A respeito da *quantidade de alunos por aula de língua*, a Argentina apresenta um número de 30 alunos por turma e uma média de 418 pontos nos resultados. Em consonância com o OCDE-PISA (2004), a relação indica que no que concerne à sua média geral na área de leitura “(...) se vê que à medida que aumenta o número de estudantes por classe, o desempenho médio em Capacidade Leitora decresce¹⁷⁶” (OCDE-PISA, 2004, p.43).

Enquanto a Argentina apresenta o menor número de estudantes por turma e respectivo melhor desempenho, o Brasil, por sua vez, com 39 educandos apresenta o maior número de alunos por turma e desempenho inferior.

Esses resultados encontram respaldo no senso comum, que associa maior número de alunos por turma com um desempenho inferior em leitura se relacionado às turmas nas quais há um número reduzido de alunos.

No que diz respeito à *quantidade de aulas de língua*, destaca-se o número de aulas dedicadas às áreas avaliadas e sua execução por semana. Embora a Argentina tenha a menor média, com três aulas, apresenta um melhor desempenho. O Brasil, por outro lado conta com 4 aulas, porém seu desempenho não se mostra superior. Desta forma, pode-se questionar o período de duração de cada aula e este elemento pode ser bastante significativo, quando se pensa que o número superior de aulas pode não corresponder a períodos mais longos.

Acerca da *quantidade de tempo que os estudantes destinam às tarefas e para estudar língua*, destaca-se que “(...) se perguntou aos estudantes acerca do tempo que dedicam a cada semana para estudar e fazer as tarefas de Língua, e foi solicitado que indicassem uma das opções¹⁷⁷ (OCDE-PISA 2004, p.44). Ao confrontar com os resultados, não foi possível perceber nenhuma relação de influência, conforme consta no corpo do documento,

Não houve relação entre a quantidade de tempo que os estudantes declaram dedicar por semana para realizar tarefas e para estudar Língua com seu desempenho em Capacidade Leitora. Então, devemos indagar sobre os tipos de tarefas que os professores solicitam aos alunos, sobre as suas estratégias de estudo e sobre o sentido que têm para os alunos as tarefas que lhes foram confiadas (revisão, exercícios, repetição, aprofundamento, reparação, correção, criação, etc.)¹⁷⁸ (OCDE-PISA, 2004, p.44).

¹⁷⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) se ve que a medida que aumenta el número de estudiantes por clase, el desempeño promedio en Capacidad Lectora descende”.

¹⁷⁷ (Livre tradução do autor). No original: “Se preguntó a los estudiantes acerca del tiempo que dedican cada semana a estudiar y hacer las tareas de Lengua, y se les solicitó que indicaran una de las opciones”.

¹⁷⁸ (Livre tradução do autor). No original: *No habría relación entre la cantidad de tiempo que los estudiantes declaran dedicar por semana a realizar tareas y a estudiar Lengua con su desempeño en Capacidad Lectora. Entonces, habría que indagar sobre el tipo de tareas que los profesores solicitan a los estudiantes, sobre sus*

É perceptível uma preocupação constante no documento (OCDE-PISA, 2004), em registrar que as perguntas tomadas como referência poderiam explicar melhor certas dimensões e aspectos do trabalho em sala, ao destacar que “(...) pode-se esperar que os estudantes deem valor à leitura em suas aulas a partir de outras perspectivas, como, por exemplo, trabalhar com diferentes tipos de texto, análise de texto, etc, e não apenas a capacidade de ler para obter a informação ou o dado preciso que necessita¹⁷⁹” (OCDE-PISA, 2004, p.52).

O que significa que investigações complementares se fazem necessárias para poder melhor entender o contexto escolar, a relação entre pais e professores, e sua influência no desempenho dos alunos na capacidade leitora.

Assim, o impacto relativo do clima escolar, das políticas educacionais e dos recursos escolares na qualidade e equidade precisa ser abordado. Inicialmente, fazem-se referências às características de políticas favoráveis para a escola, que se consubstanciam em fatores escolares relacionados a áreas como o currículo, gestão, responsabilização, formação profissional dos professores e, outras características no âmbito da escola, com vistas a promover a melhoria no ensino (OCDE, 2005, p.32).

Segundo a publicação da OCDE (2005), a qualidade é medida por altos níveis de desempenho, enquanto que a equidade, pela distribuição da qualidade entre grupos de estudantes com diferentes origens. Nesta perspectiva, a medida desejável de qualidade e equidade poderia ser a que revelasse a média máxima no nível de desempenho com a menor variação entre o desempenho estudantil.

Em contrapartida, a utilização dos dados do PISA 2000, para avaliar o impacto relativo de ambos os tipos de características, apresenta algumas limitações, sobretudo, porque os dados são transversais e não longitudinais, e desta maneira, torna-se impossível determinar com precisão o quanto as diferenças de desempenho entre as escolas é explicada pelas características políticas favoráveis da escola e, pelas características contextuais. Contudo, uma alternativa para este impasse é determinar o quanto as diferenças destas duas categorias de variáveis explicam conjuntamente e de forma exclusiva. Logo, o grau de sobreposição das duas categorias de variáveis, na sua associação com o desempenho, serão discutidas e

estrategias de estudio y sobre el sentido que tienen para los alumnos las tareas que se les encomienda (repaso, ejercitación, repetición, profundización, reparación, corrección, creación, etc.).

¹⁷⁹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) puede esperarse que los estudiantes valoren la lectura en sus clases de Lengua desde otras perspectivas, como por ejemplo, trabajar con diferentes tipologías textuales, análisis de texto, etc., y no sólo con la capacidad de leer para obtener la información o el dato explícito que necesita”.

relacionadas com a questão de como a escola de forma equitativa, distribui os valores entre as escolas (OCDE, 2005, p.32).

Estas características foram organizadas em três grupos: clima escolar; políticas escolares e recursos escolares, sem, no entanto, perder de vista o contexto escolar, bem como, a situação socioeconômica dos estudantes da escola, se a escola é pública ou privada e onde esta se localiza. Embora estas características da escola sejam fixadas, à medida que o contexto escolar é definido, surgem discussões, tais como, o fato de existir políticas para admissão e seleção, por exemplo. (OCDE, 2005, p.32). As variáveis utilizadas na análise do impacto relativo das características das políticas favoráveis na escola estão assim organizadas:

<p>1. CARACTERÍSTICAS DOS ALUNOS (6)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situação socioeconômica, <ul style="list-style-type: none"> - Sexo, - Idade, - Status de imigração; <ul style="list-style-type: none"> - Série, - Tipo de programa de estudo 	<p>2. CONTEXTO ESCOLAR (3)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tipo; - Localização; - Status socioeconômico médio
<p>3. CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICAS FAVORÁVEIS DA ESCOLA</p>	
<p>* Os recursos da escola (8)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escola de tamanho, - Índice de qualidade de infraestrutura física; - Índice da qualidade dos recursos educacionais; - Proporção de computadores disponíveis/alunos com 15 anos de idade, - Proporção de docentes com qualificação; <ul style="list-style-type: none"> - Índice de falta de professores, - Relação pessoal professor-aluno, - Desenvolvimento profissional 	<p>* Clima escolar (8)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Índice de clima disciplinar; - Índice de apoio ao professor; - Índice de pressão pelo desempenho, - Índice das relações professor-aluno, - Índice do sentimento de pertença do aluno na escola; - Índice de percepção dos diretores de fatores que afetam o clima escolar ligados aos professores; - Índice de percepção dos diretores dos fatores que afetam o clima da escola ligado aos estudantes; - Índice de percepção moral e do compromisso dos professores.
<p>* Políticas Escola (13)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tempo de instrução, - Índice de acompanhamento do progresso dos alunos, <ul style="list-style-type: none"> - Índice de autoavaliação escolar, - Desempenho dos alunos é considerado para a admissão da escola; - Programa de estudo dos alunos de 15 anos de idade se baseia no registro acadêmico dos alunos; - Programa de estudo dos alunos de 15 anos de idade se baseia na colocação dos alunos em exames; <ul style="list-style-type: none"> - Transferência de alunos de baixo desempenho para outra escola é provável; - Transferência de alunos de baixo rendimento para outra escola é muito provável; <ul style="list-style-type: none"> - Informações de desempenho são comunicados aos pais, - Informações de desempenho são comunicadas ao diretor da escola, - Informações sobre o desempenho é comunicada às autoridades de educação local <ul style="list-style-type: none"> - Índice da autonomia das escolas; <ul style="list-style-type: none"> - Autoridade - Índice de autonomia do professor 	

QUADRO 9 - VARIÁVEIS UTILIZADAS NA ANÁLISE DO IMPACTO RELATIVO DAS CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS FAVORÁVEIS NA ESCOLA

Fonte: Organizada pela autora, com base em OCDE (2005, p.33).

Na primeira categoria: “*Recursos escolares*”, estão incluídos recursos de ordem material, física e humana (qualidade da infraestrutura física, dimensão da escola, relação entre o número de professor e aluno por turma, etc...). A segunda, “*Clima escolar*”, abarca diferentes aspectos da cultura escolar (clima disciplinar, relação professor e aluno, etc.). E, a terceira: “*Políticas da escola*”, diz respeito ao nível de autonomia de uma escola (tomada de decisões, responsabilidades, avaliações, critérios de admissão e seletividade, etc.) (OCDE, 2005, p.33).

Na sequência, faz-se a apresentação (Gráfico 15) da variação entre escolas, do desempenho dos estudantes em leitura com base nas características do estudante, bem como, do contexto e clima escolar, das políticas e recursos.

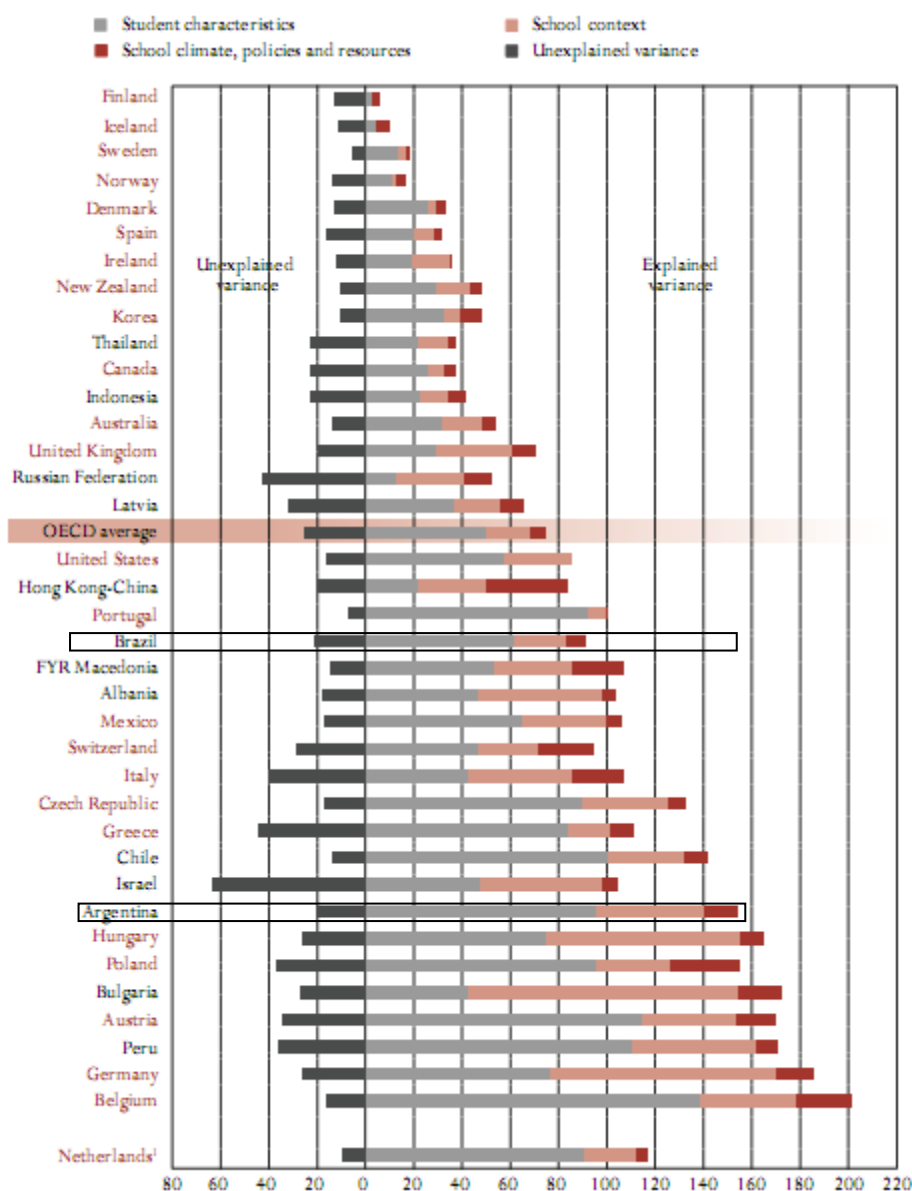


GRÁFICO 15 – VARIAÇÃO ENTRE ESCOLAS DO DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA EXPLICADA PELAS CARACTERÍSTICAS DOS ESTUDANTES, O CONTEXTO DA ESCOLA, CLIMA ESCOLAR, POLÍTICAS E RECURSOS, PROPORCIONAL À MÉDIA DA OCDE (100).

Fonte: OCDE (2005, p.34).

O gráfico foi organizado de maneira que a porcentagem correspondesse à média da OCDE na variação entre escolas no desempenho em leitura, fixada em 100%. Os países foram alocados em ordem crescente, a partir da variação existente entre suas escolas.

Assim sendo, aqueles que ocupam as posições mais elevadas apresentam as mais baixas variações entre as escolas e, por isso, maior equidade entre as escolas. Inversamente, os países situados no outro extremo possuem variações mais elevadas entre as escolas e, por conseguinte, menor equidade entre suas escolas. À esquerda do eixo “y” se exhibe a variância inexplicada e a variância explicada à direita.

Assim sendo, a partir dos dados apresentados para o Brasil e Argentina, pode-se perceber que o percentual da variação entre as escolas mostra-se mais acentuado, em virtude das características dos estudantes. No Brasil, esta variação corresponde a 60% e na Argentina em torno de 95%. Em seguida, destacam-se as características do contexto escolar, que na Argentina abarcam 45% e no Brasil 25% e, por fim, a variância entre as escolas se explica pelas características do clima escolar, políticas e recursos que no Brasil se aproxima de 10% e na Argentina cerca de 15%. Contudo, há variáveis inexplicadas [não especificadas], que correspondem a cerca de 20% para ambos os países.

De qualquer forma, pode-se dizer que, em ambos os países, a variação entre as escolas se dá, sobretudo, pelas características dos alunos e do contexto escolar e, em menor intensidade, pelas características do clima escolar, das políticas e dos recursos da escola.

Em linhas gerais, observa-se que essas variações se mostram bastante significativas, contudo, salta aos olhos o fato de que a inequidade entre as escolas nos desempenhos dos alunos se explique, sobremaneira, a partir das características dos estudantes em ambos os países em análise.

É importante considerar também que quando se analisa o efeito da composição da escola – em relação ao Status socioeconômico médio – percebe-se uma diferença no desempenho (Gráfico 16).

Importante destacar que tanto no Brasil quanto na Argentina, o efeito da composição da escola no desempenho dos alunos na alfabetização em leitura, corresponde ao mesmo valor de acréscimo na escala do PISA.

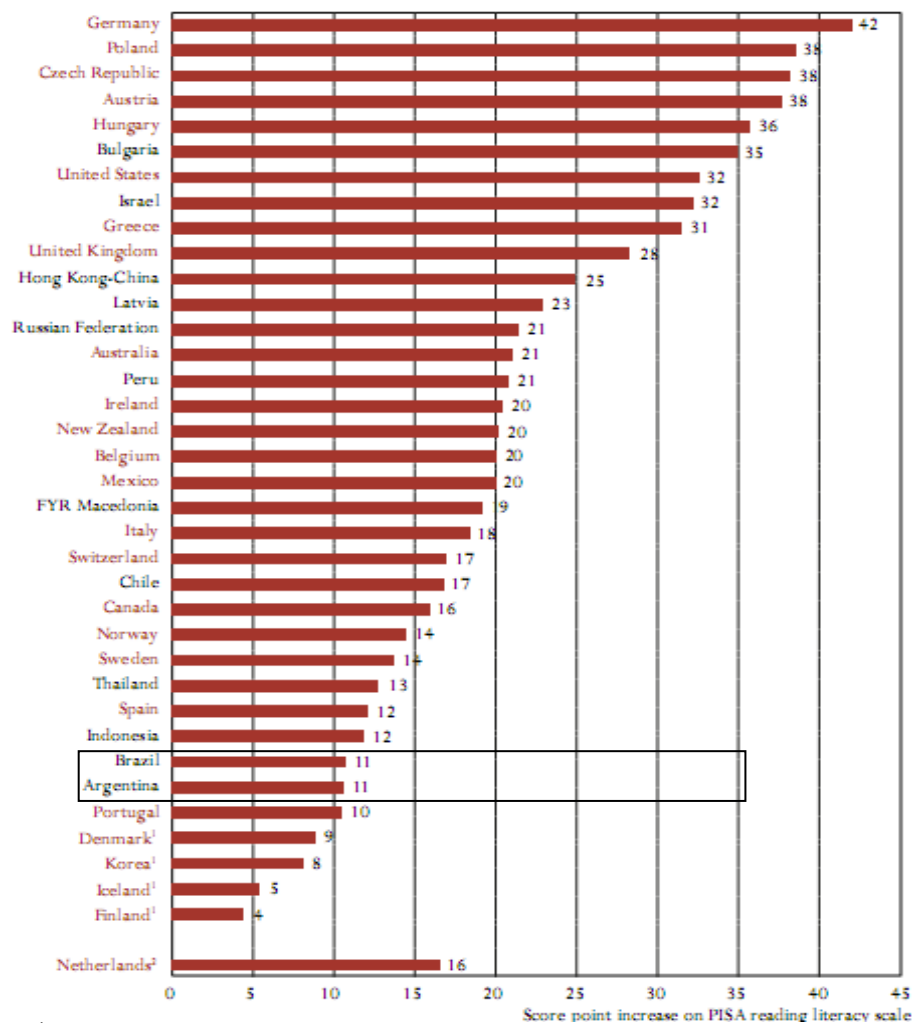


GRÁFICO 16 - O EFEITO DA COMPOSIÇÃO DA ESCOLA NO DESEMPENHO DOS ALUNOS NA ALFABETIZAÇÃO EM LEITURA E RESPECTIVO AUMENTO DE PONTOS NA ESCALA DE ALFABETIZAÇÃO EM LEITURA NO PISA 2000

Fonte: OCDE (2005, p.36).

Em ambos os países se observa uma elevação de 11 pontos nos escores alcançados. Esse acréscimo embora não seja tão significativo para a Argentina ao chegar aos 429 pontos, no Brasil os 407 pontos aproximariam os alunos de um desempenho médio correspondente ao nível 2 situado entre 408 a 480.

Contudo, parece pertinente questionar em que medida os fatores, em separado, impactam para esta variação entre as escolas. E, da mesma forma, como isso ocorre quando estes são organizados em pares ou em conjunto?

A proporção da variância entre as escolas vislumbradas, exclusivamente, pelo clima escolar (Gráfico 17), bem como, pela proporção da variância entre as escolas no desempenho dos alunos em leitura explicada em conjunto, ou seja, pelo clima escolar, características do aluno e do contexto escolar e, em separado, por meio das características do aluno e do contexto escolar. Para tanto, os países são classificados em ordem decrescente, pela proporção

da variância entre escolas, explicada pelas características do estudante, pelo contexto da escola e clima escolar e, ainda, pelas políticas e recursos (OCDE, 2005, p.38).

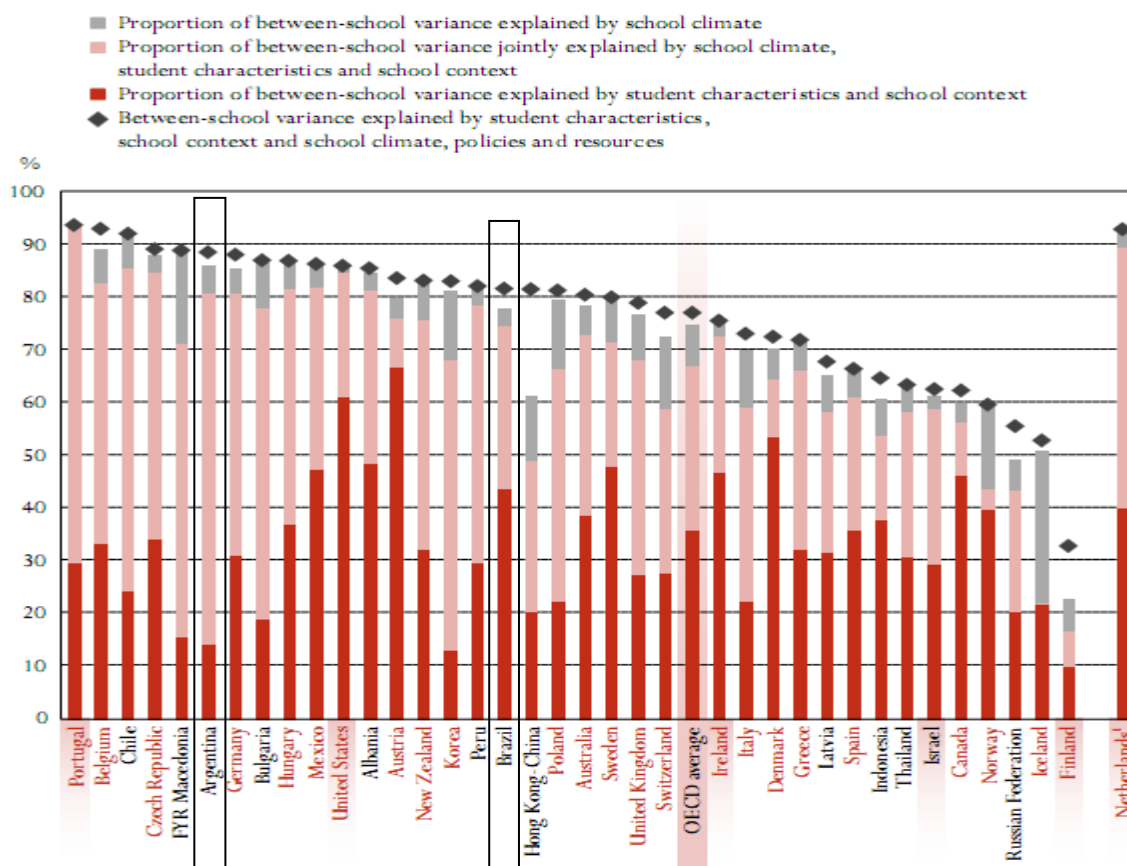


GRÁFICO 17 – DIFERENÇAS ENTRE ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM LEITURA EXPLICADA PELO CLIMA ESCOLAR
 Fonte: OCDE (2005, p.38).

No que se refere exclusivamente ao clima escolar, observa-se, a partir dos dados apresentados, que o Brasil apresenta uma porcentagem relativamente baixa, em torno de 2% e a Argentina ao redor de 5%. Porém, quando esta se apresenta em conjunto com as características dos alunos e do contexto escolar, o percentual se apresenta bastante expressivo, próximo de 66% na Argentina e de 30% no Brasil.

Quando a variação é explicada pela junção das características dos alunos e do contexto da escola, na Argentina isso corresponde a 15% e, no Brasil a 44%. Contudo, quando a explicação para variação do desempenho dos alunos é feita pela sobreposição do clima da escola, juntamente com as características dos alunos e do contexto escolar, a Argentina retrata que aproximadamente 90% da variação pode ser explicada por meio desta junção, já no Brasil, por sua vez, a variação se situa em torno de 82%.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, para a Argentina mais do que para o Brasil, a junção entre o clima escolar, as características dos alunos e o contexto escolar, traz elementos

importantes para pensar a variação do desempenho dos alunos em leitura naquele país. Porém, não se pode perder de vista o fato de que o Brasil apresenta uma equidade ligeiramente mais acentuada que a Argentina, como já se mencionou antes, e por isso, os resultados vão se mostrando menos díspares no caso do Brasil e mais elevados na Argentina.

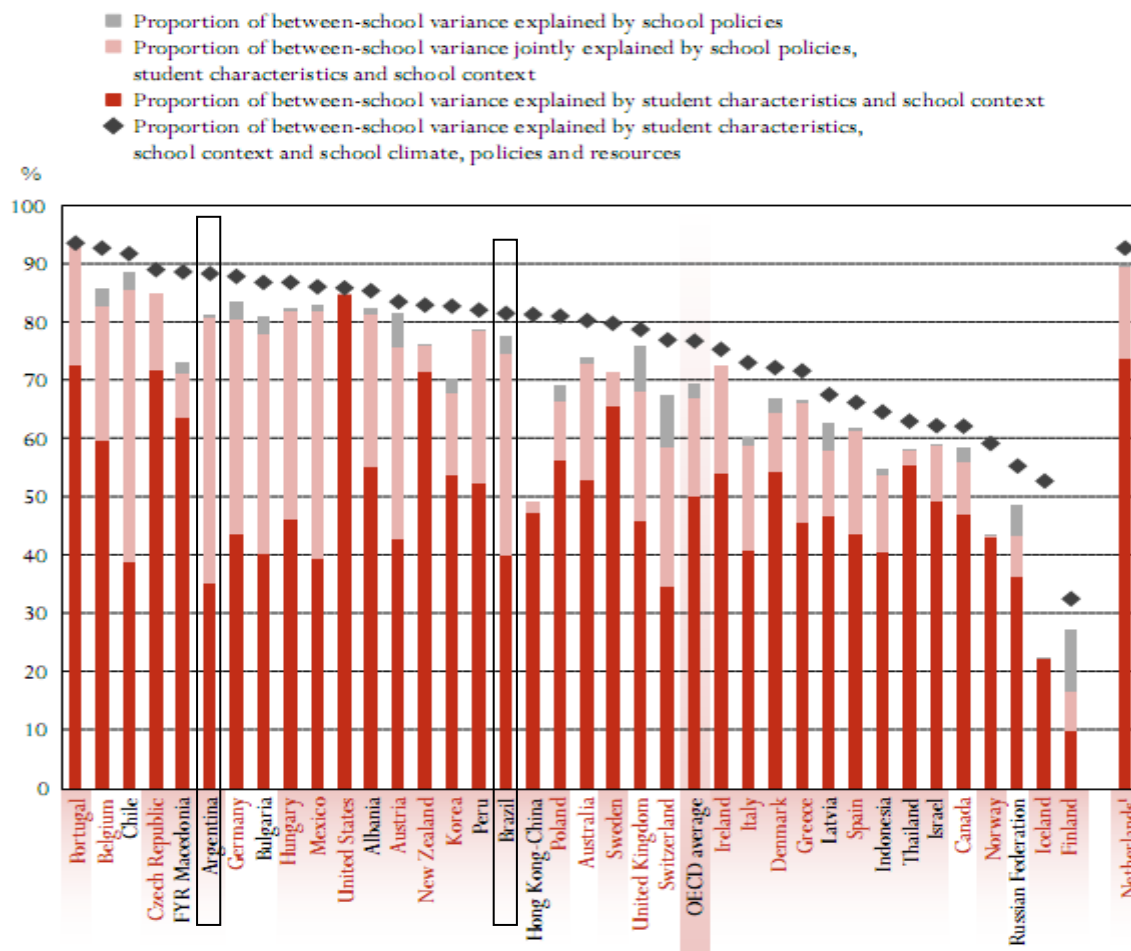


GRÁFICO 18 - DIFERENÇAS ENTRE AS ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA EXPLICADA PELA POLÍTICA ESCOLAR

Fonte: OCDE (2005, p.38).

Em relação às diferenças entre as escolas, no desempenho dos alunos em leitura explicadas precipucamente a partir das políticas escolares (Gráfico 18), bem como das características dos alunos e do contexto escolar, observa-se que os dados relativos do Brasil e da Argentina apresentam um pequeno percentual de variância no desempenho dos alunos entre as escolas, quando se utilizam somente as políticas escolares como referência. Embora a diferença do desempenho entre as escolas seja pequena no Brasil, em torno de 3%, na Argentina isso se apresenta ainda menor, ao redor de 1%.

Em relação à proporção da variação existente entre as escolas das políticas escolares, juntamente com as características estudantis e o contexto escolar, percebe-se que na Argentina

ela se caracteriza de maneira um pouco mais evidente, próximo de 45% e, no Brasil 35%, aproximadamente. Já a proporção, entre a variação das escolas, explicadas pela características dos estudantes e pelo contexto escolar se mostra mais representativa no Brasil com 40% e na Argentina ela demarca 35%.

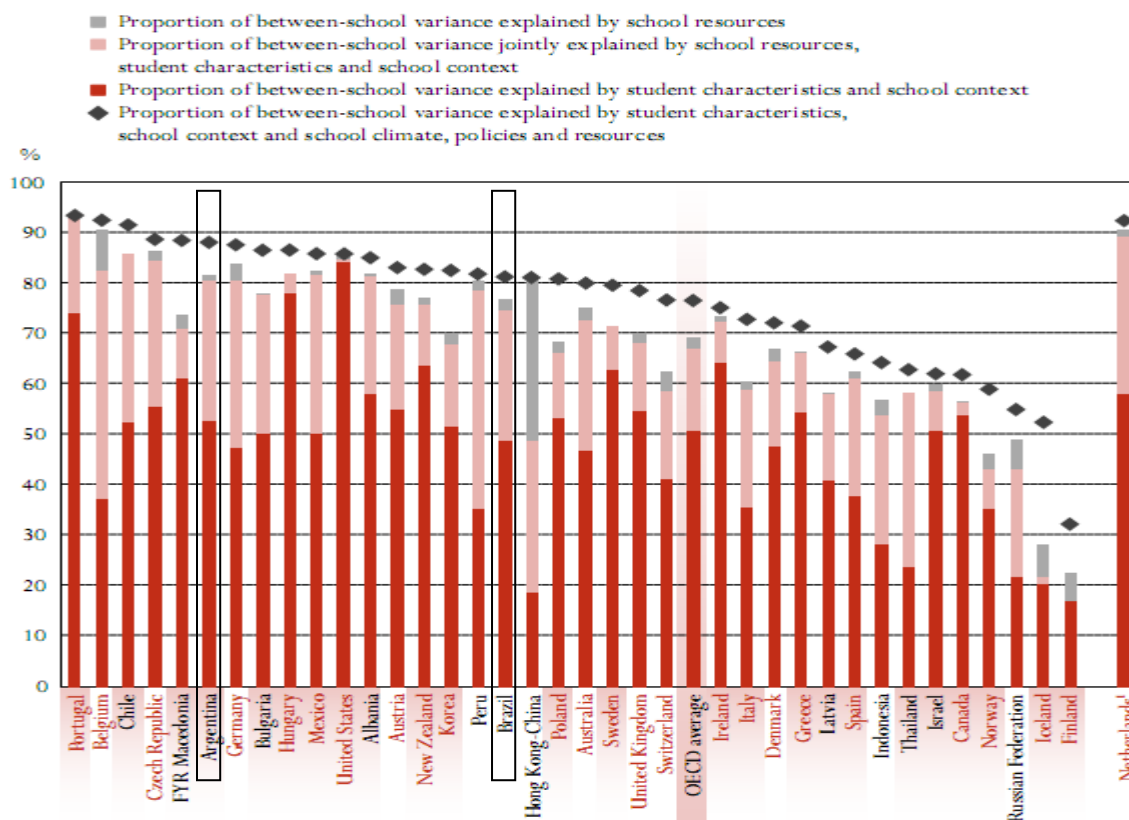


GRÁFICO 19 – DIFERENÇAS ENTRE AS ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES EM LEITURA EXPLICADO PELOS RECURSOS ESCOLARES
Fonte: OCDE (2005, p.40).

Diante de tudo que foi exposto, pode-se afirmar que tanto para o Brasil, quanto para a Argentina, as explicações mais evidentes para a variação do desempenho entre as escolas, se faz por meio das características dos estudantes e do contexto escolar. Sendo as primeiras as de maior visibilidade.

Quando se analisam, em separado, o clima escolar, as políticas e os recursos, percebe-se que estes isolados, apresentam pouca influência, porém quando **em conjunto, se mostram de suma importância.**

No caso da Argentina, a política escolar separadamente representa 1% e quando unida às características estudantis e ao contexto escolar essa diferença sobe para 45%. Porém, o clima escolar representa um diferencial ainda maior, na medida em que, isoladamente,

representa 15% e depois de agregado às características dos alunos e do contexto da escola se eleva para 66%.

No caso do Brasil as diferenças mais expressivas permanecem no âmbito do contexto escolar e das características dos alunos, pois, as demais variáveis apenas irão resultar em diferenças mais significativas quando agrupadas em conjuntos que abarquem todas as demais, ou seja, os recursos, o clima, as políticas, o contexto, as características dos alunos.

Neste sentido, a variância em conjunto pode ser interpretada como um indicador da magnitude da distribuição desigual de recursos materiais e humanos em um país. Ainda que estatisticamente falando, os elementos originais de cada fator pareçam subestimar sua importância, os efeitos vistos de maneira segmentada possibilitam uma análise mais justa dos valores agregados das práticas e políticas escolares (OCDE, 2005, p.40-41).

Assim, a qualidade não pode ser considerada sem a equidade, pois estes dois objetivos podem e devem ser conciliados. A busca pela elevação dos níveis de desempenho só ganha sentido, quando isso se estende de maneira equitativa para todos. O Brasil e a Argentina ainda se encontram distantes desta conciliação, porém, políticas educacionais capazes de interpretar adequadamente os dados colocam no horizonte a possibilidade de sua efetivação.

3.2 DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E AVALIAÇÃO

Argentina, como acontece em muitos dos estados da região, a comunidade educativa em geral e os professores em particular recebem as iniciativas de avaliação do rendimento escolar como uma ameaça e desvalorização do seu trabalho, ao invés de uma oportunidade de saber o estado de seu sistema educacional¹⁸⁰ (RODRIGO, 2010, p.41).

A descentralização, a autonomia e a avaliação se constituem em categorias de suma importância para a análise das reformas educacionais, sobretudo, porque estas se encontram amalgamadas ao segundo objetivo, que segundo Casassus (2001), orientou a reforma educacional nos anos de 1990: Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão.

Importante destacar que a descentralização na América Latina, em linhas gerais, se caracterizou pela concentração do poder de decisão pelo centro, acarretando numa autonomia

¹⁸⁰ (Livre tradução do autor). No original: *En Argentina, igual que sucede en muchos de los estados de la región, la comunidad educativa en general y los profesores en particular perciben las iniciativas de evaluación del rendimiento escolar como una amenaza y desvalorización de su trabajo, más que como una oportunidad para conocer el estado de su sistema educativo.*

tutelada, e conseqüentemente relativa, pois pressupõem que esta se condicione a determinações advindas de órgãos superiores reguladores e, sobretudo avaliadores, e estando, portanto, sujeita a regulações e sanções.

Neste sentido, observar em que medida as categorias descentralização, autonomia e avaliação são retratadas no interior das leis nacionais, nos anos de 1990, no Brasil e na Argentina, e articuladas ao PISA, pode permitir revelar o quão suscetíveis estes países se mostram em relação aos delineamentos propostos no contexto da globalização.

3.2.1 Descentralização, autonomia e avaliação nas leis educacionais do Brasil e da Argentina.

A incursão pelas leis nacionais inicia-se pela conformação do sistema educacional no Brasil e na Argentina, sob o ponto de vista da gestão, desde a incumbência atribuída a cada um dos entes federados envolvidos, até no que diz respeito aos sujeitos envolvidos no âmbito da escola, e sua possível correspondência com o início de uma nova etapa de desenvolvimento educacional (CASASSUS, 2001).

Em conformidade com os artigos 7º da lei 24.195/93 da Argentina: “O sistema educacional está integrado pelos serviços educativos das jurisdições nacional, provincial e municipal, que incluem aqueles de entidades de gestão privada reconhecidas¹⁸¹” (ARGENTINA, 1993).

De acordo com o artigo 36, a lei argentina explicita o papel centralizador do Estado na gestão do sistema nacional de educação, no qual estão incluídas as entidades privadas, determinando como obrigações:

Responder às diretrizes da política educacional nacional e jurisdiccional; oferecer serviços educacionais que respondam às necessidades da comunidade, com a possibilidade de se abrir solidariamente a qualquer outro tipo de serviço (recreativo, cultural, assistencial); fornecer toda a informação necessária para o controle educacional contábil e laboral por parte do Estado¹⁸² (ARGENTINA, 1993).

No Brasil, o artigo 3º da LDB assinala que o ensino será ministrado, entre os princípios estabelecidos, com a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”

¹⁸¹ (Livre tradução do autor). No original: “*El sistema educativo está integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, que incluyen los de las entidades de gestión privada reconocidas*”.

¹⁸² (Livre tradução do autor). No original: “*Responder a los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad, con posibilidad de abrirse solidariamente a cualquier otro tipo de servicio (recreativo, cultural, asistencial); brindar toda la información necesaria para el control pedagógico contable y laboral por parte del Estado*.”

(BRASIL, 1996). Enfatiza, também, no artigo 7º que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que se atenda a algumas condições: “I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal” (BRASIL, 1996).

No que concerne à organização da educação nacional, o artigo 8º destaca que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de ensino, em regime de colaboração. Porém, caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas exercendo uma tripla função: normativa, redistributiva e supletiva com relação às demais instâncias educacionais. Mas, “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996).

No artigo 9º, acerca da incumbência da União, além da assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, prevê coletar, analisar e disseminar informações educacionais e assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar com vistas a definir prioridades e melhoria da qualidade do ensino.

Além disso, a lei brasileira destaca que na estrutura educacional “(...) haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei” (BRASIL, 1996). Importante destacar, que no parágrafo 2º deste mesmo artigo, assinala-se que a União terá acesso a todos os dados e informações necessárias de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

Na Argentina, o artigo 53 estabelece que o Poder Executivo nacional, através do ministério específico em coordenação com o Conselho Federal de Cultura e Educação, deverá, entre outras funções, garantir o cumprimento dos princípios, objetivos e funções do Sistema Nacional de Educação; acordar objetivos e conteúdos básicos comuns dos currículos; favorecer a descentralização dos serviços educativos; coordenar e executar programas de investigação e cooperação com universidades e organismos nacionais específicos; avaliar o funcionamento do sistema educativo em todas as jurisdições, níveis, ciclos e regimes especiais, a partir de um sistema de avaliação e controle periódico da qualidade; e elaborar um memorial anual dos resultados da avaliação do sistema educativo, o qual será enviado ao Congresso da Nação (ARGENTINA, 1993).

Como se pode perceber, as leis, brasileira e argentina, estabelecem instâncias de gestão e administração escolar em vários âmbitos, inclusive na iniciativa privada, mas, deixam clara sua função de decisão e controle no que se refere à definição de uma política nacional, fiscalização e avaliação dos resultados.

No Brasil, em relação à incumbência dos Estados e do Distrito Federal destacam-se, no artigo 10 da lei, as funções de elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios. Quanto à incumbência dos Municípios, no artigo 11, merece destaque a possibilidade de opção de integração ao sistema estadual de ensino, ou, compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

No que concerne à Lei 24.195/93 da Argentina, dentre as atribuições das províncias, dos Municípios e da Cidade de Buenos Aires, assinala-se a obrigação de aplicar adequadamente as decisões do Conselho Federal de Cultura e Educação.

Assim, ainda que se promova nos dois países a descentralização administrativa por meio de sistemas regionais, o governo central não abre mão do poder de decisão. Na esfera das escolas e seus profissionais, ambas as leis estabelecem as incumbências de cada um, denotando, além da responsabilidade no cumprimento da política nacional, uma sobrecarga de trabalho.

A LDB brasileira define como incumbência dos estabelecimentos de ensino, entre outras, a elaboração e execução de sua proposta pedagógica; a administração de pessoal e seus recursos materiais e financeiros; a garantia do cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; o zelo pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; a provisão de meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; a articulação com as famílias e a comunidade, mediante a criação de processos de integração da sociedade com a escola; e a informação aos pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos (BRASIL, 1996).

Em se tratando da incumbência dos docentes, o artigo 13 da LDB 9394/96, destaca a participação da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento do ensino; elaboração e cumprimento do plano de trabalho, em conformidade com a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; estabelecimento de estratégias de recuperação para alunos com menor rendimento; cumprimento dos dias e horas-aula estabelecidos, além da participação integral dos períodos de planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional; e colaboração com atividades de articulação entre escola, família e comunidade (BRASIL, 1996).

A legislação argentina, além dos deveres dos docentes e profissionais da educação, também se discorre acerca dos seus direitos. Portanto, há uma descrição dos direitos no artigo 46 e dos deveres no artigo 47, abarcando todos os trabalhadores da educação, dentre os quais os professores.

No que tange aos deveres dos trabalhadores da educação, o artigo 47 da lei argentina assinala o respeito às normas institucionais da comunidade educativa da qual fazem parte; a colaboração solidária nas atividades da comunidade educativa; formação e atualização permanente; responsabilização no exercício da docência e o respeito pela tarefa educativa (ARGENTINA, 1996).

Acerca de alguns dos “direitos” presentes no artigo 46, destaca-se que o exercício da profissão deverá ser baseado na liberdade de cátedra e liberdade de ensino, porém “(...) em relação às normas pedagógicas e curriculares estabelecidas pela autoridade educativa¹⁸³”; “(...) buscar uma remuneração justa pelas suas tarefas e capacitação¹⁸⁴”; ingresso no sistema mediante concursos que garantam a idoneidade profissional e o respeito pelas incumbências profissionais, e “(...) ascender na carreira docente, a partir de seus próprios méritos e sua atualização profissional¹⁸⁵”; e, a participação gremial; capacitação, atualização e nova formação em serviço, para “(...) adaptar-se às mudanças curriculares requeridas¹⁸⁶” (ARGENTINA, 1993).

Embora não explicita como direito do professor, a lei brasileira, em conformidade com o artigo 67 determina que os sistemas de ensino promovam a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I - **ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;**
- II - **aperfeiçoamento profissional continuado**, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III - piso salarial profissional;
- IV - **progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;**
- V - **período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;**
- VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

Nesta mesma perspectiva, de acordo com o artigo 41, a unidade escolar, enquanto estrutura pedagógica formal do sistema e como âmbito físico e social, adotará:

(...) critérios institucionais e práticas educativas democráticas, estabelecerá vínculos com as diferentes organizações de seu entorno e disponibilizará a sua infraestrutura para o desenvolvimento das atividades extraescolares e comunitárias preservando ao

¹⁸³ (Livre tradução do autor). No original: “(...) en el marco de las normas pedagógicas y curriculares establecidas por la autoridad educativa”.

¹⁸⁴ (Livre tradução do autor). No original: “(...) percibir una remuneración justa por sus tareas y capacitación”.

¹⁸⁵ (Livre tradução do autor). No original: “(...) ascender en la carrera docente, a partir de sus propios méritos y su actualización profesional”.

¹⁸⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) adaptarse a los cambios curriculares requeridos”.

que refere ao destino e às características específicas de estabelecimento¹⁸⁷ (ARGENTINA, 1993).

Dentre os direitos e deveres dos membros da comunidade educativa, destaca-se na lei argentina, no artigo 43, o direito dos alunos de “Integrar centro, clubes e associações de estudantes e outras organizações comunitárias para participar no funcionamento das unidades escolares, com responsabilidades progressivamente maiores, à medida que avance nos níveis do sistema¹⁸⁸” (ARGENTINA, 1993).

O direito dos pais, ou tutores, por sua vez, explicitado no artigo 44, assinala:

a) Ser reconhecidos como agentes naturais e primários da educação; b) Participar nas atividades dos estabelecimentos de ensino, individualmente ou através dos órgãos colegiados representativos da comunidade educativa; c) Eleger para seus(suas) filhos(as) ou pupilos(as) a instituição de ensino cuja ideologia responda às suas convicções filosóficas, éticas ou religiosas; e d) ser informados periodicamente sobre a evolução e a avaliação do processo educativo de seus(suas) filhos(as)¹⁸⁹ (ARGENTINA, 1993).

Por outro lado, aos pais e tutores são impostas no artigo 45 algumas obrigações, dentre as quais se destaca a de “a) Fazer seus(suas) filhos(as) cumprirem a Educação Geral Básica e Obrigatória (artigo 10) ou a Educação Especial (artigo 27)¹⁹⁰” (ARGENTINA, 1993).

No Brasil, a LDB 9394/96 discorre acerca da gestão democrática do ensino público. Para tanto, o artigo 14 define as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Além disso, assinala no artigo 15 que “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996).

¹⁸⁷ (Livre tradução do autor). No original: *Criterios institucionales y prácticas educativas democráticas, establecerá vínculos con las diferentes organizaciones de su entorno y pondrá a disposición su infraestructura edilicia para el desarrollo de actividades extraescolares y comunitarias preservando lo atinente al destino y funciones específicas del establecimiento.*

¹⁸⁸(Livre tradução do autor). No original: *Integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las unidades educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avance en los niveles del sistema.*

¹⁸⁹ (Livre tradução do autor). No original: *a) Ser reconocidos como agente natural y primario de la educación; b) Participar en las actividades de los establecimientos educativos en forma individual o a través de los órganos colegiados representativos de la comunidad educativa; c) Elegir para sus hijos/as o pupilos/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas; e d) Ser informados en forma periódica acerca de la evolución y evaluación del proceso educativo de sus hijos/as.*

¹⁹⁰ (Livre tradução do autor). No original: *a) Hacer cumplir a sus hijos/as con la Educación General Básica y Obligatoria (artículo 10) o con la Educación Especial (artículo 27).*

Como correlato à gestão democrática, na Argentina, os princípios gerais da política educativa destacam: a consolidação da democracia em sua forma representativa, republicana e federal; a participação da família, da comunidade, das associações docentes legalmente reconhecidas e as organizações sociais; o direito dos pais como integrantes da comunidade educativa a associar-se e a participar em organizações de apoio a gestão educativa; participação do Congresso da Nação, segundo estabelece o artigo 53, no qual o Ministério da Cultura e Educação deverá elaborar “(...) um relatório anual em que constem os resultados da avaliação do sistema educacional, que deverá ser enviado ao Congresso da Nação¹⁹¹” (ARGENTINA, 1993).

Em relação aos recursos financeiros, no artigo 68 da LDB brasileira, assinala-se que os recursos públicos direcionados à educação terão origem na receita de impostos próprios da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios; na receita de transferência constitucional e outras transferências; na receita do salário-educação e outras contribuições sociais; na receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos na lei (BRASIL, 1996).

A especificação do montante a ser aplicado em educação por cada um dos entes federados se expressa no artigo 69 da LDB:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996).

Quando se coloca na lei brasileira, que estes recursos repassados para as escolas não podem ser gastos, senão com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a autonomia na tomada de decisão se mostra limitada, na medida em que são apenas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, no artigo 70, as despesas que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

¹⁹¹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) una memoria anual donde consten los resultados de la evaluación del sistema educativo, la que será enviada al Congreso de la Nación”.

O Art. 71 da LDB explicita inclusive acerca do que não se constitui como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

No artigo 74, da LDB coloca-se que, em colaboração, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios será estabelecido um padrão mínimo de oportunidades educacionais, no âmbito do ensino fundamental, com base no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. “Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino” (BRASIL, 1996).

Há que se destacar que um ensino de qualidade não se sustenta apenas pela garantia de um padrão mínimo de oportunidades educacionais, na medida em que a qualidade passa a ser entendida como o alcance dos mais elevados níveis. Poder-se-ia dizer então, que esta medida possibilita pelo menos estreitar as distâncias entre as disparidades no ensino, na medida em que se garante a todos o mínimo de oportunidades. Entretanto, pensar a equidade na educação não pode ser uma mera conformação ao mínimo, pela divisão da qualidade feita por baixo, mas ambicionar o alcance dos níveis mais elevados entre todos.

O artigo 75 determina que “A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”. Porém, tal como preconiza o parágrafo 4º, esta ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios “se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento” (BRASIL, 1996).

No que diz respeito às escolas privadas denota-se, no artigo 77, que os recursos não serão destinados apenas às escolas públicas, mas, podem ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas desde que estas:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto; II - apliquem seus excedentes financeiros em educação; III - assegure a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades; IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (BRASIL, 1996).

Importante mencionar que, o parágrafo primeiro deste mesmo artigo enfatiza que os recursos “poderão ser destinados a bolsas de estudo para a **educação básica**, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local” (BRASIL, 1996, grifos nossos).

De acordo com a legislação argentina, mais especificamente no artigo 60, o investimento no sistema educativo pelo Estado é tido como prioritário, levando-se em conta os recursos determinados pelo orçamento nacional, provincial e da Municipalidade da Cidade de Buenos Aires.

Em conformidade com o artigo 61, o investimento em educação retratado na Lei 24.195/93, difere da LDB, na medida em que pressupõe alternativas para se chegar ao montante de investimento a ser destinado à educação, tendo como referencial o valor que resulte no mais elevado, tal como se observa no corpo da lei:

O investimento público total consolidado em educação (base de 1992: 6.120.196.000) será duplicado gradualmente em 20% por ano no mínimo a partir do orçamento de 1993, ou será considerado um incremento de 50% na porcentagem (base de 1992: 4%) do Produto Interno Bruto (1992 base: 153.004.900.000) destinado à educação em 1992. Em qualquer um dos casos, considerar-se-á para efeitos da definição dos montantes o valor que resultar maior¹⁹² (ARGENTINA, 1993).

Destaca-se nesta direção, tal como se observa no artigo 63, que para a implementação do artigo supracitado, tanto o Estado nacional, quanto as províncias e a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires, formalizarão um Pacto Federal Educativo, a ser ratificado por lei do Congresso da Nação e pelas respectivas leis, de maneira a considerar com mínimo.

- a) O compromisso de incremento orçamentário educativo anual de cada jurisdição.
- b) A contribuição do Estado nacional para o cumprimento das novas obrigações que a presente lei determina às províncias e à Municipalidade da Cidade de Buenos Aires.

¹⁹² (Livre tradução do autor). No original: *La inversión pública consolidada total en educación (base 1992: 6.120.196.000), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje (base 1992: 4 %) del Producto Bruto Interno (base 1992: 153.004.900.000), destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare mayor.*

c) A definição de procedimentos de auditorias eficientes que garantam a utilização de fundos destinados à educação na forma prevista¹⁹³ (ARGENTINA, 1993).

O artigo 62 da lei argentina assinala que a diferença entre as metas de cumprimento obrigatório e os recursos mencionados no artigo 60 serão financiados por impostos diretos de atribuição específica, aplicados a setores nos quais a capacidade contributiva é maior.

O Poder Executivo nacional, segundo o artigo 64, financiará, total ou parcialmente, programas especiais de desenvolvimento educativo que encareçam as diversas jurisdições, no intuito de solucionar emergências educativas, compensar desequilíbrios educativos regionais, enfrentar situações de marginalidade, ou por em prática experiências educativas de interesse nacional, através de fundos atribuídos anualmente no orçamento com esta intenção, ou com itens especiais que o habilitem para este fim.

Porém, adverte o artigo 65, que estes itens para os serviços assistenciais que se apresentam e para o serviço educativo serão adicionais às metas estabelecidas no artigo 61.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a descentralização dos sistemas educativos se fez presente em ambos os países e trouxe em seu bojo o discurso de maior autonomia institucional, bem como o estreitamento das relações entre a escola, a família, a comunidade e em grande medida, permitiu maior espaço para o setor privado.

Todavia, o papel do Estado – mais especificamente o governo central – não se mostrou menor, pois se incumbiu da regulação, redistribuição e, sobretudo, da avaliação. Nesta perspectiva, a descentralização foi utilizada como instrumento de gestão, na medida em que promoveu a maior responsabilização de todos os segmentos na execução das políticas e dos resultados, na partilha do financiamento e autonomia institucional, e desta forma, não se coloca como incumbência exclusiva do governo central a responsabilidade pelos serviços educacionais prestados, pois tal como assevera Rodrigo (2006):

(...) mas deve partilhar esse papel com os governos locais, as comunidades, as famílias, os indivíduos e o setor privado (...). A partir desta posição, assume-se que o Estado deve aumentar a eficiência das finanças públicas e os serviços prestados pelo Governo, devendo limitar sua participação nas atividades que o setor privado pode realizar com eficácia. Enquanto deveria fazer que os prestadores de serviço sejam mais 'sensíveis' às necessidades dos seus 'clientes', e deve promover a equidade e a participação em todos os aspectos da gestão dos serviços sociais. Devem ser definidas, então, novas funções para os Ministérios Nacionais de Educação, entre os

¹⁹³ (Livre tradução do autor). No original: a) *El compromiso de incremento presupuestario educativo anual de cada jurisdicción*; b) *El aporte del Estado nacional para el cumplimiento de las nuevas obligaciones que la presente ley determina a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*; c) *La definición de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los fondos destinados a educación en la forma prevista*; d) *La implementación de la estructura y objetivos del sistema educativo indicado en la presente ley*.

quais se destacam: assegurar a qualidade e a equidade educativas; fortalecer as administrações locais; formular, comunicar e colocar em prática políticas educacionais; avaliar as escolas e os programas educacionais e prestar assistência técnica aos governos locais, às escolas e aos professores¹⁹⁴ (RODRIGO, 2006, p.850-851).

Logo, se observa que a descentralização se constituiu mais na partilha dos gastos e das responsabilidades educacionais, com centralização do poder de decisão no Governo central e menos na delegação de poderes às demais instâncias, na medida em que estes se colocam sob a tutela do Estado e de suas orientações.

Contudo, há que se questionar se esta forma de gestão irá influenciar ou não no desempenho dos alunos no PISA 2000.

3.2.2 O PISA 2000, a descentralização, a avaliação e a autonomia

As principais categorias de análise utilizadas a seguir se constituem na **descentralização, autonomia e avaliação**, posto que estas se complementam. Nesse sentido a descentralização se dará no âmbito da educação com um enfoque global, desde uma perspectiva mais ampla, que envolve os tipos de escolas – públicas ou privadas –, como na distribuição do poder de decisão dentro da escola, a autonomia dos sujeitos nela envolvidos nas tomadas de decisão. Isso encontra respaldo no segundo objetivo das Reformas Educacionais na América Latina nos anos de 1990 assinalado por Casassus (2001): “Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão”.

O quarto capítulo do documento de 2005 da OCDE, intitulado “*The structure of education systems and quality and equity in student performance*”, ou seja, a estrutura do sistema educacional e a qualidade e a equidade no desempenho estudantil, busca identificar em que medida a estrutura dos sistemas educacionais promove níveis mais elevados de qualidade e equidade dos resultados, analisados, a partir dos dados obtidos pelos estudantes, no PISA 2000. Esse capítulo indica que os sistemas de ensino podem apresentar diferentes

¹⁹⁴ (Livre tradução do autor). No original: (...) *sino que debe compartir esta función con los gobiernos locales, las comunidades, las familias, las personas individuales y el sector privado (...) Desde esta posición, se supone que el Estado debe aumentar la eficiencia de las finanzas públicas y de los servicios prestados por el Gobierno, debiendo limitar su participación en aquellas actividades que el sector privado puede llevar a cabo eficazmente. A la vez que debe intentar que los proveedores de servicios sean más ‘sensibles’ a las necesidades de sus ‘clientes’, así como debe promover la equidad y la participación en todos los aspectos de la gestión de los servicios sociales. Se deben definir, entonces, nuevas funciones para los Ministerios Nacionales de Educación, entre las cuales han destacado: asegurar la calidad y equidad educativa; fortalecer las administraciones locales; formular, comunicar y poner en práctica las políticas educativas; evaluar las escuelas y los programas educacionales y brindar asistencia técnica a los gobiernos locales, las escuelas y los profesores.*

estruturas e são classificados a partir do grau de diferenciação: baixo ou alto. A diferenciação educacional pode ocorrer tanto no âmbito do sistema, da escola ou da classe. “É bastante fácil classificar os sistemas educacionais com relação ao grau de diferenciação educacional ao nível do sistema, mas a diferenciação educacional torna-se mais encoberta nos níveis da escola e da sala de aula¹⁹⁵” (OCDE, 2005, p.48).

A diferenciação educacional, promovida no âmbito do sistema, pode ocorrer pelo agrupamento de estudantes em instituições ou programas específicos e, também pela idade. No primeiro caso, destaca-se que em muitos países há um sistema educacional seletivo, no qual os alunos do ensino secundário são direcionados para diferentes instituições, a depender do seu nível de desempenho. Com esta medida se obtém maior homogeneidade intelectual entre o corpo estudantil, e com base num programa específico os talentos e o ensino são desenvolvidos de maneira eficiente, melhorando a qualidade dos resultados educacionais. Contudo, críticas são lançadas a este tipo de organização, pois, a seleção e o agrupamento dos alunos em diferentes instituições reforçam as desigualdades socioeconômicas e aumentam a disparidade em termos de educação. Embora também possam ser seletivas algumas escolas integrais, em geral não selecionam os alunos para um programa educacional específico, mas de acordo com o seu registro acadêmico. Nas escolas integrais os estudantes continuam a seguir os mesmos programas, como os oferecidos em outras escolas, contudo, o estudo em grupo é academicamente mais homogêneo (OCDE, 2005, p.48).

No segundo caso, em que se utiliza da idade para selecionar os alunos, destaca-se que isso varia de um país para outro, podendo ou não acontecer durante os anos de escolarização obrigatória. Um exemplo disso é a Austrália e a Alemanha, que selecionam os alunos de acordo com seu nível de desempenho logo após a conclusão do ensino primário, podendo ocorrer, inclusive, em idade bastante precoce. Em outros países, porém, não existe uma seleção formal dentro do ensino antes do final do ensino secundário – escolarização obrigatória em grande parte dos países, podendo chegar aos 18 anos de idade (OCDE, 2005, p.48).

Em âmbito escolar, a diferenciação educacional pode ocorrer pelo tipo de programa educacional, diferenciação interna e pela composição socioeconômica da escola. Com relação ao tipo de programa educacional, as principais distinções se dão entre os programas de ensino geral e profissional. No caso da diferenciação interna da escola, se destaca que nos sistemas

¹⁹⁵ (Livre tradução do autor). No original: “*It is fairly easy to classify education systems with respect to the degree of educational differentiation at the system level, but educational differentiation becomes more covert at the school and class levels*”.

de educação integral não se selecionam nem se agrupam os alunos em instituições distintas para acompanhar um programa educacional específico, mas, podem-se agrupar os alunos dentro da escola de acordo com seu desempenho, concorrendo para a promoção de uma alta variância dentro da escola. Além disso, dentro da escola, também pode haver flexibilidade na combinação de disciplinas a serem cursadas pelos alunos, entre outros. E por final, no que diz respeito à composição socioeconômica da escola, se considera que mesmo que todos os alunos sigam um mesmo programa há a possibilidade de que os níveis de desempenho, ou que as condições socioeconômicas dos estudantes diferenciem-se consideravelmente entre as escolas, pois, “(...) diferenças nos níveis socioeconômicos na região ou cidade na qual a escola está situada podem levar a uma variação substancial no desempenho estudantil entre escolas¹⁹⁶” (OCDE, 2005, p.49).

Importante destacar que alguns aspectos da diferenciação em âmbito dos sistemas educacionais e da classe não podem ser examinados pelo PISA. Isso porque se trata apenas de uma amostra representativa dos alunos que se encontram matriculados, e em países como o Brasil, por exemplo, tal como já se mencionou anteriormente, existem aqueles que estão fora da escola. E países como Peru, México, Indonésia e Albânia, para citar alguns, se encontram muito distantes de atingir a matrícula universal entre os alunos de 15 anos. Assim sendo, deve-se ter em mente que os dados apresentados se limitam à população avaliada no PISA 2000. Uma das limitações para o PISA no que concerne à diferenciação no âmbito das classes, é avaliar o impacto da variação entre classes dentro das escolas, uma vez que as escolas podem, por exemplo, agregar em uma única turma alunos indisciplinados ou com baixo rendimento, ou ainda os pais podem optar por matricular sem filhos em salas específicas (OCDE, 2005, p.50).

Nesta perspectiva, o PISA utiliza duas medidas estruturais: seleção da idade e o número de programas educacionais destinados aos alunos de 15 anos de idade, para indicar o grau de diferenciação institucional presente em cada sistema de ensino. Para tanto, recorre ao uso de quatro indicadores: 1) proporção da variância no desempenho dos alunos na alfabetização em leitura entre as escolas; 2) Proporção da variância, entre escolas de ensino médio, no status socioeconômico; 3) Percentual de alunos nos programas em geral e, 4) Valor da variação dos níveis de qualidade.

Enfatiza-se que o número de programas em que os alunos são agrupados e a primeira idade formal que ocorre esta seleção, consistem nos principais indicadores do grau de

¹⁹⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) differences in the socio-economic levels in the region or town in which the school is located may lead to substantial variation in student performance among schools”.

diferenciação institucional, por isso, no PISA 2000, os alunos foram solicitados a relatarem a que tipo de programa de ensino estavam vinculados na escola, ao responderem os questionários de contexto.

Assim, sendo, a partir destes elementos, os países foram organizados em três grupos de análise: 1) Nenhuma seleção: grupo composto por países em que os alunos avaliados ainda se encontram incluídos no mesmo programa educacional; 2) Seleção com idade de 14 ou 15 anos: composto por alunos de sistemas de ensino em que a seleção para diversos tipos de instituições ou programas educacionais inicia aos 14 ou 15 anos; 3) Seleção antes da idade de 14 anos: grupo composto pelos países em que os alunos se submetem a seleções em tipos distintos de instituições ou programa educacionais antes dos 14 anos.

Na sequência, faz-se a apresentação da variação das escolas, a partir do desempenho em leitura nos sistemas de ensino, agrupados pela idade de seleção (Gráfico 20).

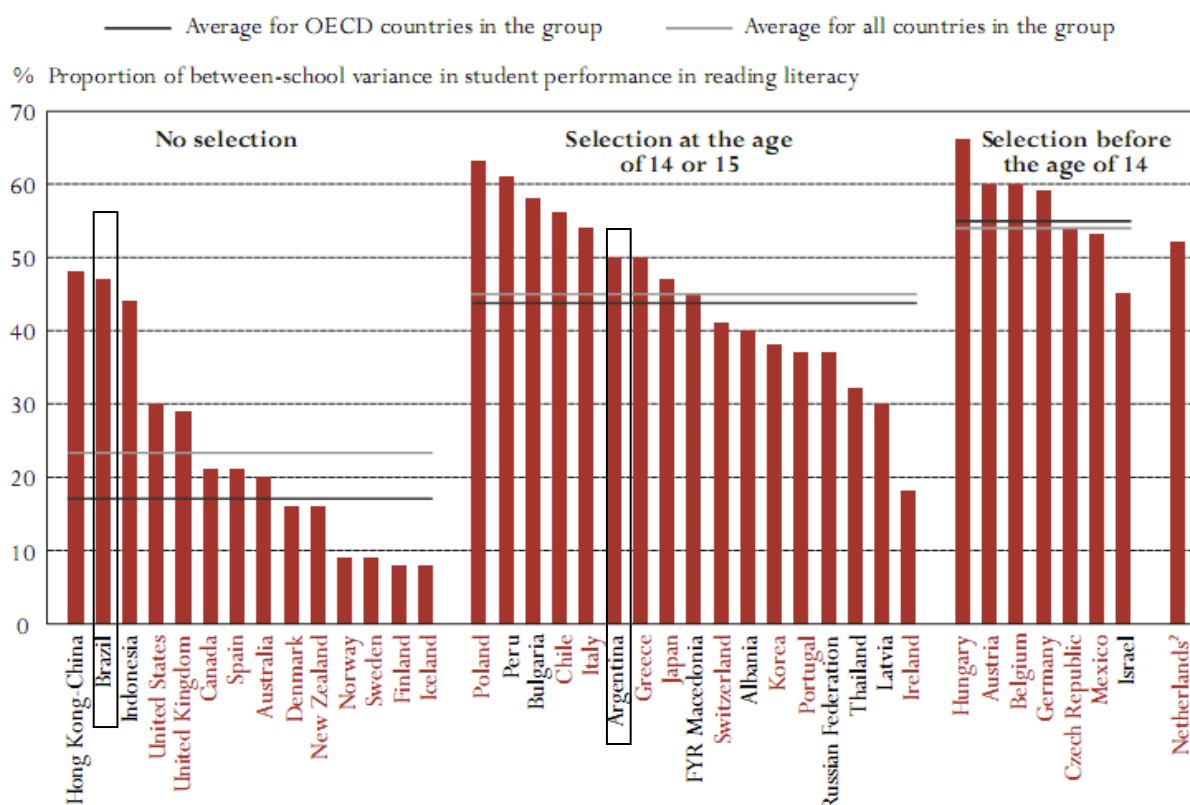


GRÁFICO 20 – VARIÇÃO ENTRE AS ESCOLAS NO DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA PARA OS SISTEMAS DE ENSINO AGRUPADOS POR IDADE DA SELEÇÃO
Fonte: OCDE (2005, p.53).

O Brasil, situado no grupo dos países em que não há nenhuma seleção, difere da Argentina, localizada no segundo grupo, para os quais a seleção dos alunos em outros programas ou instituições acontece entre os 14 e 15 anos.

Pode-se perceber que a proporção da variância entre o desempenho dos alunos em leitura e a seleção destes a partir da idade, entre as escolas, é menor nos sistemas em que os alunos não foram selecionados em programas ou instituições diferentes, como é o caso do Brasil, em torno de 46%.

Porém, em relação aos demais países do seu grupo, o Brasil se encontra bem acima da média de 16% aproximadamente, e esta por sua vez, se mostra também superior à média dos países da OCDE, que pertencem ao seu grupo, com 22%. A Argentina com 50% encontra-se igualmente acima da média dos demais países do seu grupo e dos países membros da OCDE, com valores próximos de 44% e 46% respectivamente, porém a diferença desta em relação aos seus pares é substancialmente menor do que em relação ao Brasil.

Os resultados mostram que há uma forte correlação entre a idade de seleção dos alunos entre as escolas e o desempenho dos educandos. Porém, quando se compara a situação do Brasil e da Argentina, nos quais estes processos de seleção são distintos, posto que no Brasil, eles não existiram, pode-se afirmar que, neste caso, parece que o critério de idade de seleção em instituições ou programas não se mostra relativamente significativo, na medida em que os valores apresentandos são muito próximos.

Porém, não se pode perder de vista que, em algumas escolas brasileiras, o ingresso dos alunos no ensino médio, sobretudo nas escolas federais, faz-se por meio de testes seletivos, o que se caracteriza como um critério de seleção para os alunos que terminam o ensino fundamental aos 13 anos e ingressam nesta etapa de ensino, sem distorção idade-série, aos 14 anos de idade. O que significa dizer que os alunos destes estabelecimentos se constituem num grupo privilegiado, na medida em que a franja que corresponde aos alunos com um desempenho inferior se encontra à margem destas instituições.

Tal como se explicitou anteriormente, há uma relação significativa entre as características estudantis e o desempenho dos alunos, porém como estes fatores se apresentam diante do status socioeconômico médio da escola?

A comparação entre os níveis de variância entre as escolas e o status socioeconômico das escolas agrupadas pela idade de seleção (Gráfico 21), explicitado a partir do percentual da variação total do status profissional dos pais (HISEI), apresenta-se na sequência.

Os dados revelam que a proporção da variância do desempenho dos alunos de escolas, e respectivas idades de seleção, explicados a partir do status profissional dos pais, tanto para o Brasil, quanto para a Argentina se mostra menor.

Se no caso do Brasil, após ajuste pelo status profissional dos pais, a proporção da variância no desempenho entre as escolas passa de 46% para 37% (menos 9%); na Argentina,

por outro lado, esta diferença cai de 50% para 39% (menos 21%). Isso indica que o status profissional dos pais corrobora sobremaneira para a variação do desempenho dos alunos, ou seja, quando levado em consideração o status profissional dos pais se observa uma queda na variação do desempenho dos alunos em leitura, independente destes pertencerem a grupos de seleção distintos. Esse é o caso do Brasil e da Argentina, que compõem grupos diferentes a partir da diferenciação tendo como base o critério de seleção por idade.

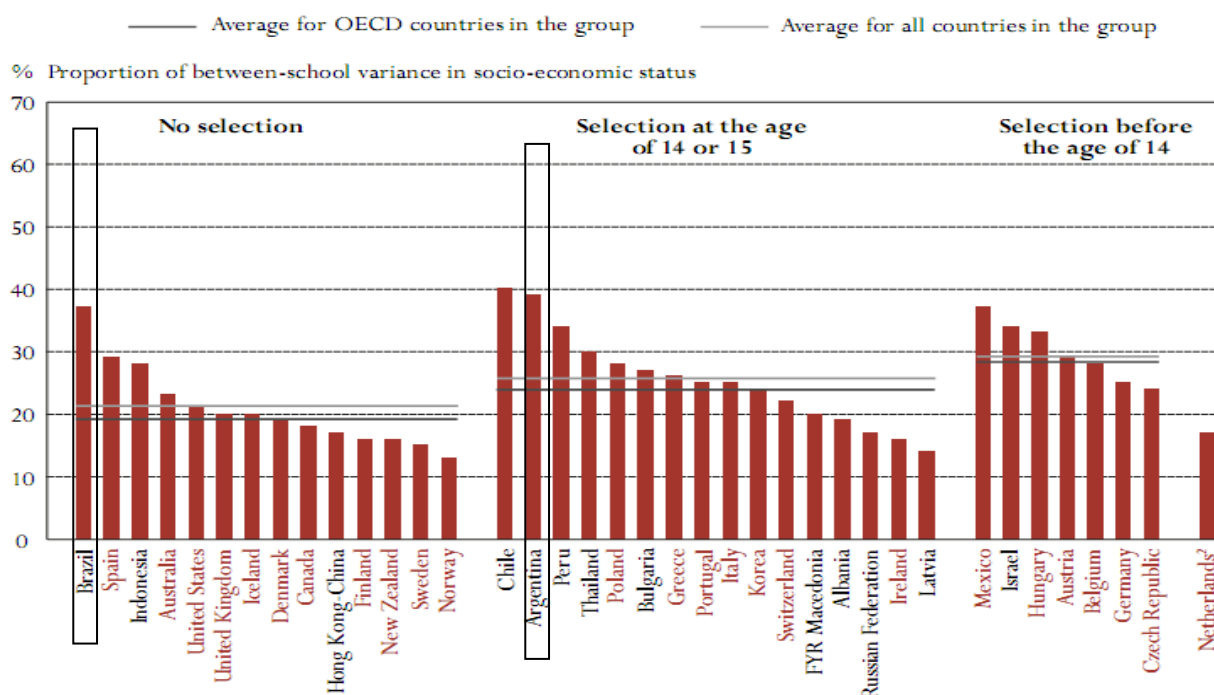


GRÁFICO 21 – PROPORÇÃO DOS NÍVEIS DE VARIÂNCIA ENTRE AS ESCOLAS E O STATUS SOCIOECONÔMICO DAS ESCOLAS AGRUPADAS PELA IDADE DE SELEÇÃO EXPLICADO A PARTIR DO PERCENTUAL DE VARIAÇÃO TOTAL DO STATUS PROFISSIONAL DOS PAIS
Fonte: OCDE (2005, p.54).

A quantidade de variação nas turmas para cada país, em que os alunos são matriculados nos sistemas de ensino em conformidade com a idade de seleção (Gráfico 22), é mostrada pelo desvio padrão médio. Na Argentina e no Brasil, esses valores são (0,7) e (0,8), respectivamente. Assim sendo, denota-se uma correlação bastante forte, que indica que existe uma associação entre a diferenciação institucional, medida pela idade de seleção e uma maior probabilidade de alunos da mesma idade estarem matriculados em diferentes níveis de ensino (OCDE, 2005, p.54).

Pode-se observar que esta correlação é maior no Brasil que na Argentina, o que significa dizer que os alunos brasileiros, participantes dos PISA 2000, mais do que os argentinos estão matriculados em diferentes séries, e isso pode se configurar no que já fora

explicitado anteriormente, quando se mencionou que alunos tanto do ensino fundamental quando do ensino médio se submeteram a avaliação do PISA 2000.

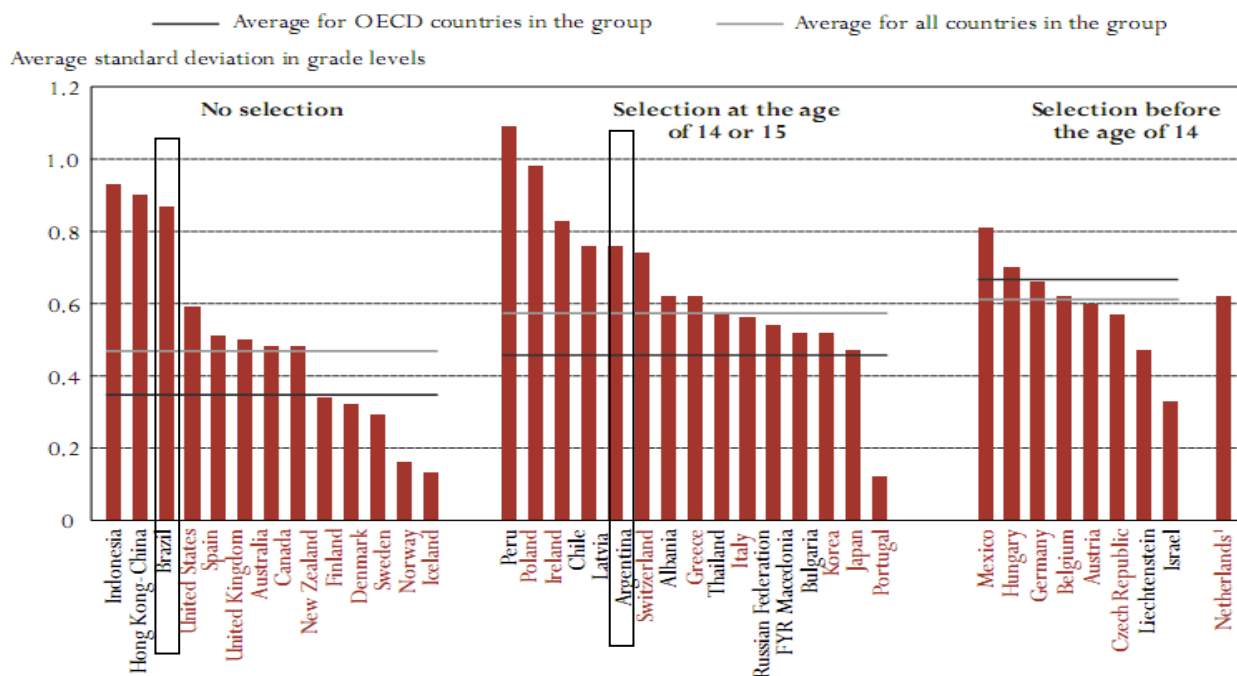


GRÁFICO 22 - VARIAÇÃO NAS TURMAS DOS ALUNOS DE 15 ANOS DE IDADE MATRICULADAS NOS SISTEMAS DE ENSINO AGRUPADOS POR IDADE DA SELEÇÃO E DESVIO PADRÃO MÉDIO
Fonte: OCDE (2005, p.55).

Em que pese a incapacidade do PISA 2000 de estabelecer uma causa direta entre a desigualdade e o aumento da seleção, ele busca por meio de duas medidas: 1) variação no desempenho dos alunos e 2) correlação entre o contexto familiar e o desempenho dos alunos, trazer à luz elementos que possam sinalizar para o impacto negativo da seleção por idade, dos alunos de 15 anos nos programas de ensino e de instituições no desempenho dos alunos. Importante destacar que a expectativa do senso comum de que a diferenciação institucional reforça a variação no desempenho dos alunos não se confirmou pela medição da qualidade e da equidade pela variação no desempenho dos alunos em leitura (OCDE, 2005, p.54-55).

Por outro lado, quando a equidade é medida através da correlação entre o status ocupacional dos pais dos alunos e o seu desempenho, o senso comum se confirma, tal como se explicitou anteriormente. E desta forma se ratifica que a desigualdade aumenta a diferenciação (Gráfico 23).

Em relação à Argentina, com uma correlação em torno de 0,37, esta se mostra acima da média dos países da OCDE e dos demais países que compõem o seu grupo e, superior, inclusive em relação ao Brasil, para quem a correlação se apresenta próxima de 0,29. Esta, por sua vez, igualmente superior à média apresentada pelos demais países do grupo brasileiro.

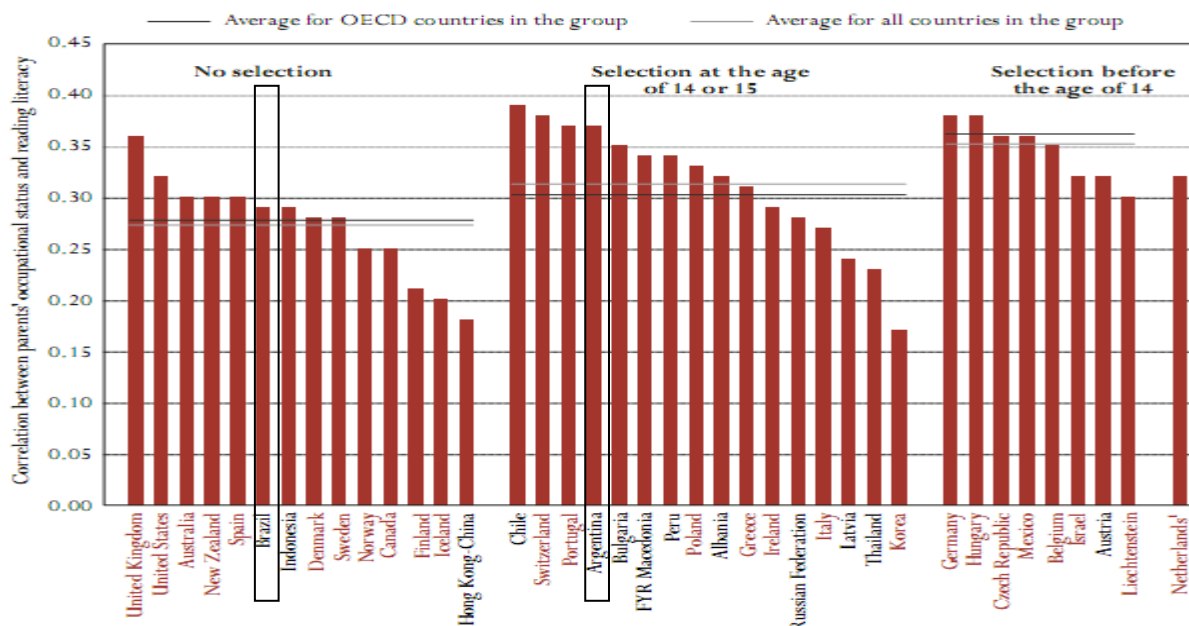


GRÁFICO 23 – CORRELAÇÃO ENTRE O STATUS OCUPACIONAL DOS PAIS (HISEI) E O DESEMPENHO DOS ALUNOS EM LEITURA POR IDADE DE INGRESSO EM SISTEMAS EDUCACIONAIS

Fonte: OCDE (2005, p.56).

Uma vez que as diferenças de desempenho entre as escolas se mostram menores que as diferenças na composição da escola, parece pertinente questionar sobre como esta diferenciação poderia impactar na qualidade do desempenho dos alunos. Uma possibilidade de mensuração é utilizar o desempenho médio dos estudantes em leitura no PISA 2000, em conformidade com os níveis acadêmicos semelhantes (Gráfico 24).

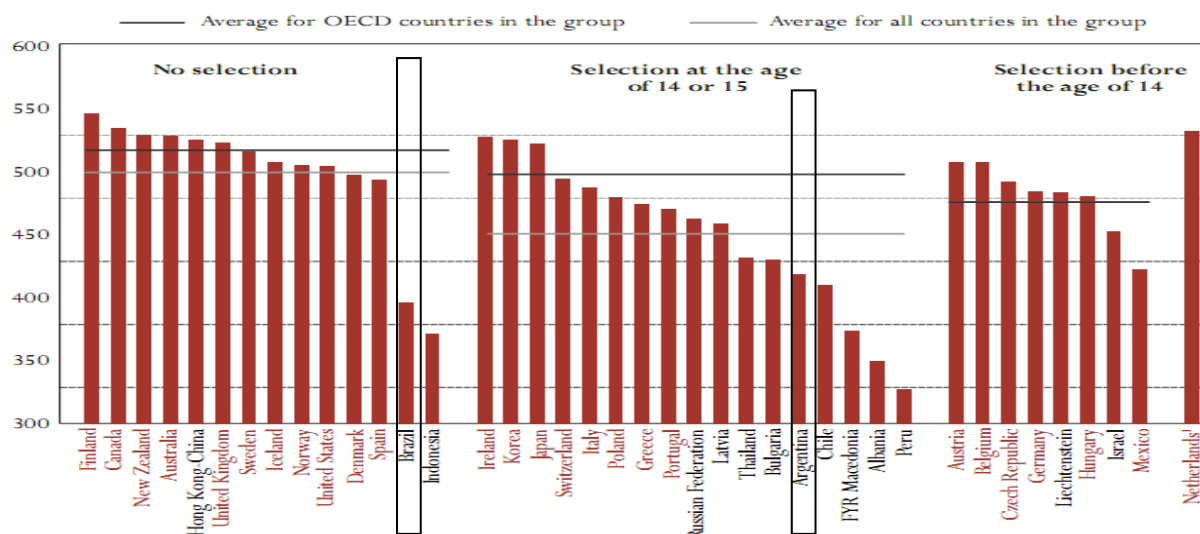


GRÁFICO 24 – DESEMPENHO MÉDIO DOS ALUNOS EM LEITURA DE ACORDO COM A IDADE DE SELEÇÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO

Fonte: OCDE (2005, p.58).

Neste gráfico se apresentam claras diferenças entre os três grupos de sistemas de ensino com base na idade de seleção. Porém, se observa que nos países onde não há diferenciação, o desempenho médio dos alunos é maior. Importante destacar que em relação à comparação Brasil e Argentina, esta não se aplica, pois a Argentina, com um desempenho médio acima dos 400 pontos, mesmo contando com seleção por idade, apresenta um desempenho maior em relação ao Brasil, menor que 400. Logo, a seleção por idade, na relação entre esses dois países, pode ser interpretada como indicador de melhores resultados em favor da Argentina.

Em seguida, questiona-se o desempenho médio dos alunos em leitura e a variância entre as escolas no status socioeconômico médio das escolas (GRÁFICO 25).

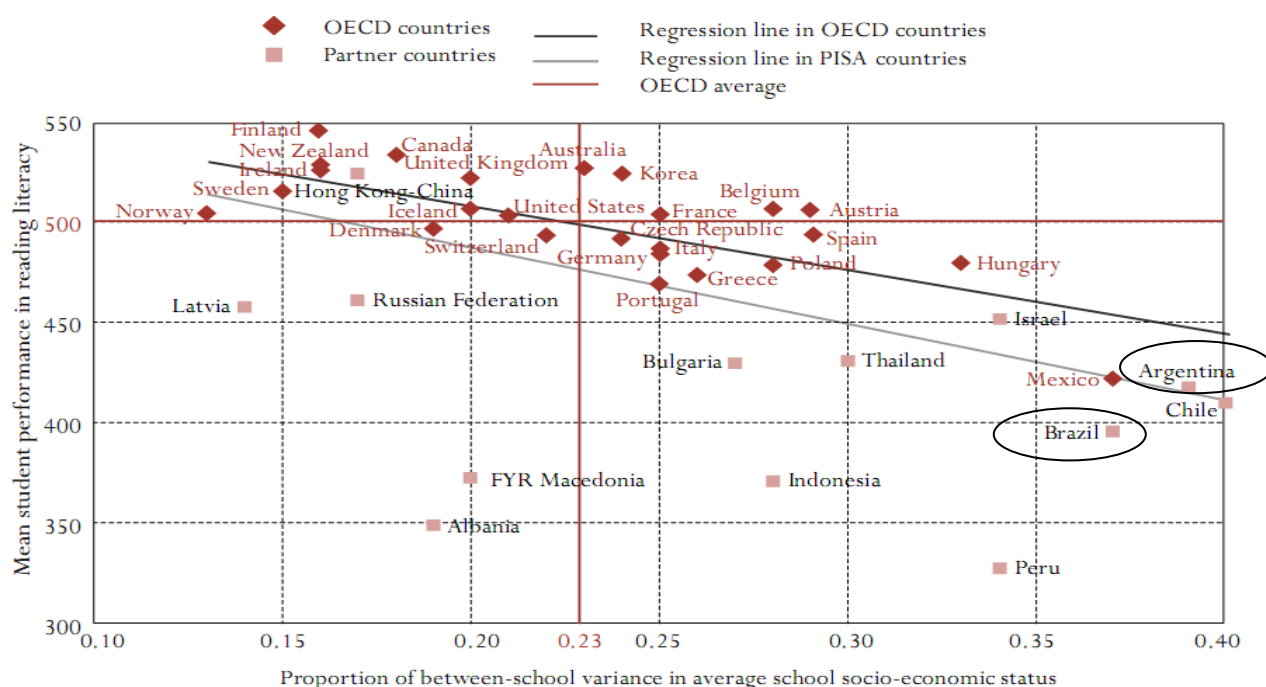


GRÁFICO 25 - RELAÇÃO ENTRE A PROPORÇÃO NA VARIÇÃO ENTRE ESCOLAS NO STATUS SOCIOECONÔMICO MÉDIO DA ESCOLA E O DESEMPENHO MÉDIO DOS ESTUDANTES EM LEITURA

Fonte: OCDE (2005, p.59).

Neste gráfico se reitera a importância do fator do status socioeconômico, porém se antes este se atribuiu aos pais dos alunos, agora ele se atribui à escola. A variância entre as escolas e o seu status socioeconômico se apresenta significativa tanto para o Brasil quanto para a Argentina, contudo, para esta, a variação se mostra superior e, juntamente com ela também ocorre uma elevação no desempenho médio em leitura.

Um dado importante levantado pela OCDE (2005, p.58-59), assinala que em linhas gerais, a média de desempenho dos alunos em leitura tende a ser menor nos sistemas de ensino com um elevado grau de variação no desempenho dos alunos, entre as escolas. Assim

sendo, parece haver uma relação relativamente forte entre diferenciação institucional e a variação das classes, que acarreta em desempenhos relativamente baixos (GRÁFICO 26).

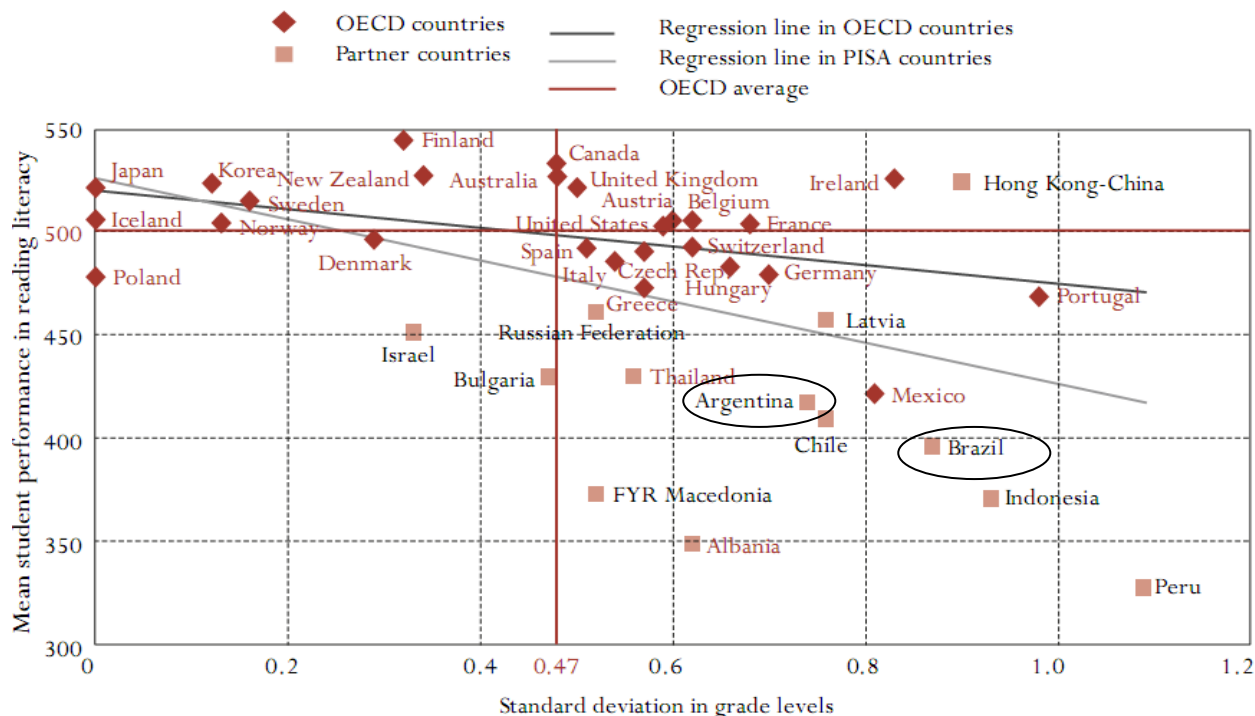


GRÁFICO 26 - RELAÇÃO ENTRE O DESVIO PADRÃO NO DESEMPENHO EM LEITURA EM CLASSES
Fonte: OCDE (2005, p.60)

Em relação ao Brasil e Argentina, observam-se distinções entre esses países, primeiro porque o Brasil apresenta um elevado desvio padrão nas turmas, o que representa maior grau de diferenciação interna dentro dos sistemas, tal como já se assinalou antes, seguido por um desempenho médio em leitura consideravelmente baixo (Abaixo de 400). E em segundo, pelo fato de a Argentina apresentar um desvio padrão inferior ao brasileiro, porém, com um desempenho médio em leitura mais elevado (aproximadamente 420). Com isso se enfatiza que não há, nestes países uma associação entre qualidade e equidade, haja vista a existência de variação entre as classes e baixo desempenho em leitura no PISA 2000. Qualidade aqui entendida como o atingimento dos níveis mais altos de desempenho e equidade como a distribuição equitativa desta qualidade.

Deste ponto em diante, se toma como categoria de maior expressividade a **descentralização**, que irá abordar as questões relacionadas à tomada de decisão (autonomia) e de privatização da educação e sua relação possível com o desempenho dos alunos no PISA 2000.

A descentralização, enquanto fenômeno global, se reflete num sem número de iniciativas, com vista a estimular mudanças na tomada de decisão entre o governo local e o regional e da escola, no intuito de reduzir os níveis de administração, inspirados em mecanismos de mercado, tais como a concorrência e escolha no âmbito educacional. “Essa tendência generalizada quanto à autonomia da escola também tem estimulado o debate sobre as vantagens e desvantagens do ensino privado¹⁹⁷” (OCDE, 2005, p.64).

Os dados ora utilizados advêm das informações relatadas pelos diretores das escolas, nos questionários de contexto do PISA 2000, sobretudo, sobre a questão da descentralização e privatização. Ou seja, o grau de autonomia de que as escolas desfrutam, bem como sobre as responsabilidades que são atribuídas às escolas, com a intenção de perceber em que medida a descentralização e a privatização impactam no desempenho dos alunos.

Acerca da descentralização da educação, no relatório OCDE (2005, p.64), enfatiza-se que as razões para a descentralização variam de país para país, e que embora elas sejam múltiplas, dentre as que são mais mencionadas estão o aumento da eficiência e do controle financeiro, a redução da burocracia, gestão criativa dos recursos humanos e, a criação de incentivos para a escola com vistas a melhorar sua própria qualidade. Neste cenário, a motivação contida nestas razões, pressupõe que assim, a escola estará melhor equipada para melhorar a qualidade da educação e, ao mesmo tempo, isso resultará em maior conquista dos alunos e redução da evasão escolar, fazendo com que a escola contribua para a coesão social e recupere uma posição de destaque na comunidade.

Porém, algumas críticas também emanam da descentralização da educação, com o argumento de que a autonomia pode significar uma “carga extra” sobre o diretor e do conselho das escolas, e além disso, desviar o diretor das questões educacionais, posto que tenha que dispensar mais tempo em questões burocráticas e de gestão administrativa, e também que a autonomia pode representar um efeito negativo sobre a equidade, por favorecer grupos sociais que já estão favorecidos. Segundo a OCDE (2005, p.64) em alguns países há uma espécie de equilíbrio entre centralização e descentralização em seu sistema educativo e, desta forma usufruem dos benefícios ao mesmo tempo em que combatem os efeitos secundários.

Dois aspectos da descentralização são considerados pela OCDE: os domínios e, os níveis de tomada de decisão. São quatro, os domínios de tomada de decisão abordados, a saber: gestão pessoal, recursos financeiros, currículo e instrução e, política estudantil. Essas

¹⁹⁷ (Livre tradução do autor). No original: “*This widespread trend towards school autonomy has also stimulated the debate about the advantages and disadvantages of private schooling*”.

decisões podem ocorrer no domínio administrativo ou no domínio educacional. “As decisões são tomadas no domínio administrativo, como as decisões sobre o orçamento ou o recrutamento e a seleção de pessoal da escola, ou no domínio educativo, como decisões sobre os cursos, livros ou questões pedagógicas¹⁹⁸” (OCDE, 2005, p.65). Na sequência, há um quadro ilustrativo que delinea mais detalhadamente cada um dos quatro aspectos do domínio na tomada de decisão (Quadro 10) (OCDE, 2005).

OS QUATRO DOMÍNIOS NA TOMADA DE DECISÃO	
<p>GESTÃO DE PESSOAS Nomeação de professores Demissão de professores Estabelecimento do salário inicial dos professores Determinação de aumento salarial dos professores</p>	<p>POLÍTICA ESTUDANTIL Estabelecimento de políticas disciplinares dos estudantes Estabelecimento de políticas de avaliação dos alunos Aprovação de alunos para admissão na escola</p>
<p>RECURSOS FINANCEIROS Formulação do orçamento da escola Alocação orçamento dentro da escola</p>	<p>CURRÍCULO E INSTRUÇÃO Escolha de livros didáticos a serem utilizados Determinação do conteúdo do curso Decisão de quais cursos serão oferecidos</p>

QUADRO 10 – OS QUATRO DOMÍNIOS NA TOMADA DE DECISÃO

Fonte: Organizado pela autora com base no Quadro 5.1 do OCDE (2005, p.65).

Os níveis de decisão são considerados como “locus da tomada de decisão”. Neles são apontados quatro níveis de tomada de decisão dentro da escola: conselho escolar, eleito ou designado, o diretor da escola, chefe de departamento e professores (OCDE, 2005). Neste sentido, além de evidenciar se as escolas possuem algum grau de autonomia, também aborda quem dentro da escola se incumbem de determinadas responsabilidades em cada um dos respectivos domínios (Gráficos 27-28).

¹⁹⁸ (Livre tradução do autor). No original: *Decisions are taken in the administrative domain, such as decisions on financial budgets or the recruitment and selection of school personnel, or in the educational domain, such as decisions on courses, textbooks or pedagogical issues.*

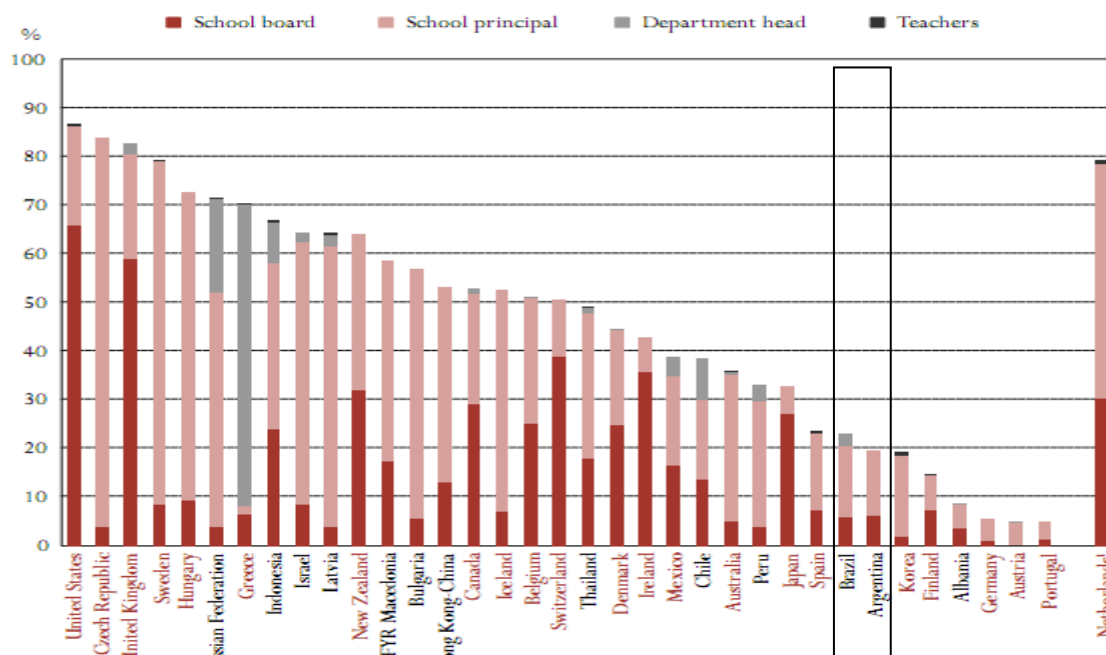


GRÁFICO 27 – RESPONSABILIDADE PELA GESTÃO DE PESSOAL EM ÂMBITO ESCOLAR
 Fonte: OCDE (2005, p.67).

Neste gráfico se retrata a responsabilidade pela gestão de pessoal em âmbito escolar, por meio do percentual de distribuição, deste que se encontra entre os quatro lócus de tomada de decisão: o conselho escolar, o diretor, o chefe de departamento e os professores.

Pela análise desses dados, se identifica que, tanto no Brasil quanto na Argentina, o percentual mais elevado é registrado em relação à responsabilidade do diretor da escola pela gestão de pessoas. A diferença de 1%, que separa os valores argentino e brasileiro assinala que no Brasil (15%) é maior que na Argentina (14%). Em segundo lugar aparece o conselho escolar, porém, a diferença de 1% se mostra superior na Argentina (6%) em comparação com o Brasil (5%). No Brasil, diferentemente da Argentina, o chefe de departamento (2%) registra alguma responsabilidade pela gestão de pessoal, enquanto que na Argentina, não se há evidências deste lócus. Em comum entre esses dois países, está o fato de que os professores não se responsabilizam pela gestão de pessoas.

No que concerne à responsabilidade pelos recursos financeiros (Gráfico 28), o percentual entre os níveis de tomada de decisão na escola estão assim distribuídos:

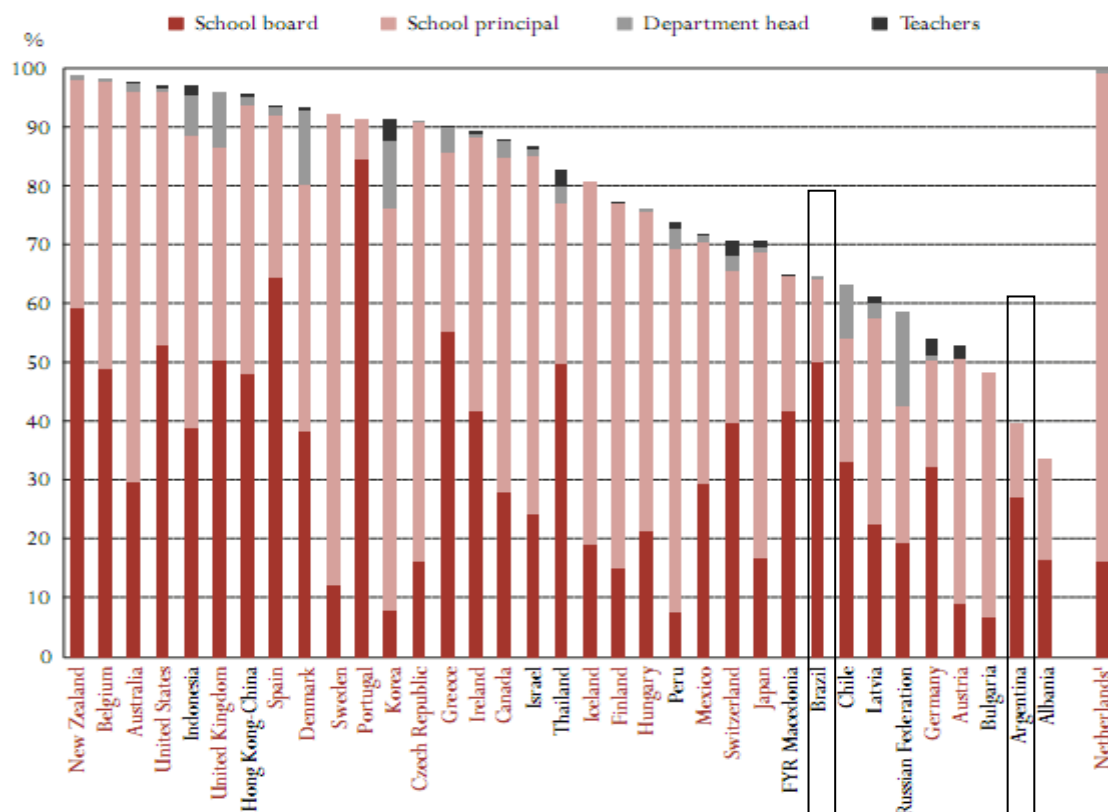


GRÁFICO 28 – PERCENTUAL DA RESPONSABILIDADE PELOS RECURSOS FINANCEIROS EM ÂMBITO ESCOLAR
 Fonte: OCDE (2005, p.68).

Os dados apresentados mostram que há um alto percentual de responsabilidade do Conselho Escolar sobre as decisões sobre os recursos financeiros colocados dentro da escola, no Brasil isso representa 50% e na Argentina 27%. Em segundo lugar aparece a figura do diretor, com uma diferença de 1% entre esses dois países, assinalando 14% no Brasil e, 13% na Argentina.

No Brasil, ainda que timidamente, o chefe de departamento com menos de 1% tem poder de decisão sobre os recursos da escola, o que não ocorre em nenhuma medida na Argentina. E, tal como ocorreu com a gestão de pessoas, aos professores não se confere poder de decisão sobre os recursos financeiros da escola.

O poder de decisão sobre as políticas estudantis no âmbito escolar (Gráfico 29), assinalam o envolvimento de todos os níveis de tomada de decisão na escola.

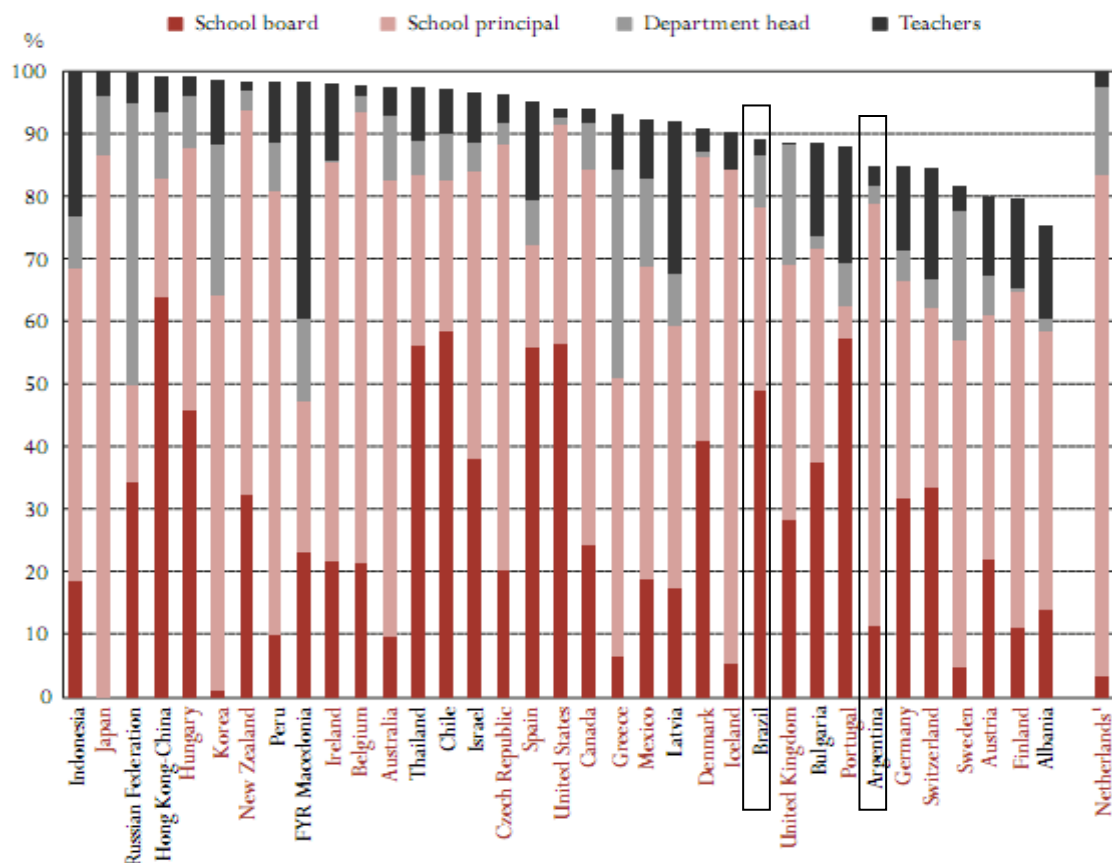


GRÁFICO 29 – PERCENTUAL DE RESPONSABILIDADE PELAS POLÍTICAS ESTUDANTIS EM ÂMBITO ESCOLAR
Fonte: (OCDE, 2005, p.69).

Em relação ao poder de decisão sobre o domínio das políticas estudantis, está a participação em alguma medida de todos os níveis de tomada de decisão. Os percentuais dessa autonomia no Brasil e na Argentina se mostram distintos. No caso da Argentina, o percentual mais elevado de decisão sobre as políticas estudantis se encontra no diretor (67%), menos que no Brasil (29%), onde o percentual mais elevado é conferido ao Conselho Escolar (49%). A autonomia do Conselho Escolar representa a segunda maior incidência na Argentina (11%). O poder de decisão dos chefes de departamento neste aspecto é de 8% no Brasil e de 3% na Argentina, o que mostra que no Brasil este segmento apresenta uma autonomia um pouco mais elevada. No caso dos professores isso se inverte, pois, enquanto que na Argentina isso representa 3%, no Brasil esta autonomia corresponde a 2%.

Em relação à autonomia no domínio do currículo e da instrução (Gráfico 30), observa-se que há autonomia entre todos os segmentos na tomada de decisão, porém, isso ocorre em proporções diferenciadas entre a Argentina e o Brasil.

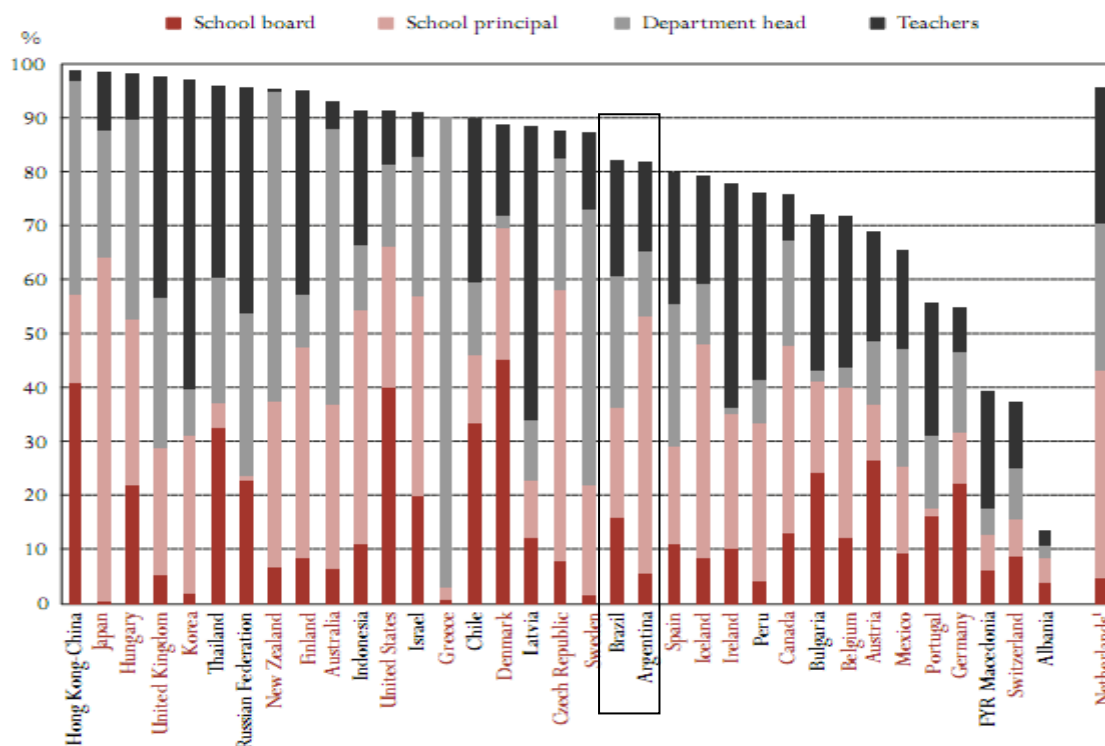


GRÁFICO 30 – PERCENTUAL DE RESPONSABILIDADE PELO CURRÍCULO E INSTRUÇÃO NA ESCOLA

Fonte: OCDE (2005, p.70).

Com o percentual mais elevado neste domínio, percebe-se o poder de decisão dos diretores na Argentina (48%), seguido pelos professores (17%), chefes de departamento (12%) e por último pelo Conselho Escolar (6%). No Brasil, a maior autonomia na decisão do currículo e da instrução é conferida aos chefes de departamento (25%), em segundo lugar pelos professores (22%), depois, pelos diretores (21%) e por último pelo Conselho Escolar (16%).

Isso indica que há uma maior variação entre o grau de autonomia na tomada de decisão sobre o currículo e instrução na Argentina do que no Brasil. Em comum se assinala a menor influência do Conselho Escolar e, do poder de decisão dos professores que se apresentam na segunda posição. Mas, quando se considera que os resultados são avaliados externamente por programas nacionais e internacionais, como é o caso do PISA, questiona-se quanto ao grau de autonomia que realmente existe.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os professores, exceto no domínio do currículo, e ainda, em menor medida nas políticas estudantis, possuem limitada autonomia na tomada de decisão dentro das escolas, tanto no Brasil quanto na Argentina. O Brasil apresenta um percentual ligeiramente mais elevado no domínio do currículo e instrução, e a Argentina nas políticas estudantis.

No que se refere aos chefes de departamento, sua autonomia nas tomadas de decisões nos domínios do currículo e instrução e, nas políticas estudantis se mostram mais salientes no Brasil. Na Argentina eles não se responsabilizam pela gestão de pessoal, nem pelas decisões que envolvem os recursos financeiros das escolas.

Na Argentina a maior participação nas tomadas de decisão pelos diretores em todos os âmbitos se reflete nas políticas estudantis, aliás, este se constitui no percentual mais elevado, em relação aos demais níveis de tomada de decisão e de domínio. Por outro lado, sua menor responsabilidade é atribuída à gestão de pessoas. No Brasil, a maior responsabilidade dos diretores recai igualmente no domínio das políticas estudantis e tal como ocorre com a Argentina, a menor participação se dá no domínio da gestão de pessoas.

O Conselho Escolar apresenta alto percentual de responsabilidade no Brasil, sobretudo, nos domínios dos recursos financeiros – maior expressividade em percentual no Brasil em todos os âmbitos e níveis – e, das políticas estudantis, porém, evidenciado um percentual representativo, nas decisões que envolvem o currículo e a gestão de pessoas. Na Argentina, o Conselho se constitui no principal responsável pelos recursos financeiros e gestão de pessoas, com uma participação menor nos domínios das políticas estudantis e do currículo e instrução. Porém, cabe analisar a composição, o funcionamento e o grau de participação de todos os membros, pois, é possível a influência do diretor nas decisões tomadas.

Não obstante, cabe questionar se há uma relação entre a autonomia da escola e o desempenho dos alunos. No relatório OCDE (2001), se identificou que em países em que houve relato por parte dos diretores de um grau mais elevado de autonomia das escolas na escolha dos cursos, houve uma maior elevação do desempenho médio dos estudantes, na escala de leitura. E, além disso, ressalta que quando o poder de decisão do professor está em jogo, observa-se um forte envolvimento dos professores na gestão escolar que favorece um melhor desempenho em leitura, sobretudo quando os professores podem escolher cursos e conteúdos oferecidos. Assim sendo, com base nestes elementos concernentes ao papel dos professores e outros mais, o documento OCDE (2005) busca evidenciar se a autonomia das escolas pode estar associada ao desempenho dos alunos em leitura no PISA 2000.

Para tanto, além de examinar o efeito da autonomia das escolas, leva em consideração as características do contexto escolar e as características de políticas favoráveis da escola, buscando determinar efeitos diretos e indiretos dos níveis de autonomia das escolas no desempenho dos alunos, a partir dos diferentes domínios de tomada de decisão (OCDE, 2005, p.70).

O índice de autonomia das escolas foi obtido através do número de categorias que os diretores das escolas classificaram como sendo de responsabilidade da escola. Em conformidade com o documento da OCDE (2005, p.71), ao examinar o efeito da autonomia das escolas, em todos os países envolvidos no PISA 2000, sem levar em consideração as características dos estudantes e da escola, destaca-se que os sistemas com mais autonomia são mais vantajosos para os estudantes que os centralizados, pois, em média, o desempenho dos alunos em leitura é maior nas escolas com mais responsabilidade.

A autonomia do professor foi obtida pelo número de categorias classificadas pelos diretores da escola nos questionários de contexto como atribuições de responsabilidade dos professores. Levando ou não em consideração as características estudantis e fatores do âmbito escolar, percebeu-se que a autonomia do professor não confere nenhuma relação significativa com os desempenhos dos alunos em leitura em todos os países do PISA 2000, e isso a exemplo da autonomia da escola envolve a Argentina e o Brasil (OCDE, 2005, p.71).

Em relação ao efeito indireto da autonomia da escola no desempenho dos alunos, tais como maior eficiência na gestão e motivação dos professores, a relação entre diferentes domínios da descentralização e fatores escolares selecionados foram analisados, e como resposta se observou que em cada domínio, a descentralização mostra-se apenas fracamente associada com fatores escolares. Porém, no caso da descentralização dos recursos financeiros, esta se mostra relacionada com uma maior qualidade dos recursos educacionais, ou seja, a aprendizagem em escolas onde há maior autonomia sobre os seus recursos financeiros é menos prejudicada pela falta de computadores para o ensino, ou pela falta de materiais didáticos na biblioteca, entre outras coisas (OCDE, 2005, p.72-73).

Embora fraca, existe uma associação entre a descentralização no domínio do currículo e da instrução com um maior percentual de professores totalmente certificados e, um maior percentual de docentes com uma qualificação na linguagem da avaliação. O que pode ser atribuído ao fato de que as decisões sobre o planejamento dos cursos e determinação de conteúdos podem ser delegadas a professores e chefes de departamento mais qualificados. Importante destacar também, que há uma fraca correlação positiva entre a moral e o compromisso dos professores e a autonomia dos professores das escolas na gestão de pessoas (OCDE, 2005, p.73).

Pelo fato das associações encontradas não serem fortes o bastante para atestarem efeitos no desempenho dos alunos, não se pode sustentar a hipótese de que a descentralização na tomada de decisões nos quatro domínios representa algum efeito sobre o desempenho dos estudantes em leitura mediados por meio destas características da escola. Por outro lado, o

fator que mais se correlaciona com os quatro domínios da tomada de decisão é o tipo de escola. E não por acaso as escolas privadas têm mais autonomia nos quatro domínios (OCDE, 2005, p.73).

Esses resultados não implicam, contudo, em que as escolas privadas internamente têm responsabilidades que são mais descentralizadas do que as de escolas públicas (...) Os resultados do PISA 2000 sustentam apenas parcialmente as expectativas positivas generalizadas que existem em relação à autonomia das escolas e à descentralização interna de decisões. Os resultados esperados são encontrados somente quando os modelos são inadequados para o histórico do estudante e para características de nível escolar. No entanto, na interpretação dos resultados é importante ter em mente a possibilidade de supercorreção para as características do histórico do aluno e para as características de nível escolar¹⁹⁹ (OCDE, 2005, p.73).

Assinala-se no documento da OCDE (2005) que alguns estudos indicam que as diferenças nos resultados entre o ensino público e o privado chegam a desaparecer quando se incluem nas análises as características do contexto dos estudantes e do nível de escolarização. E, além disso, existem argumentos que enfatizam que a privatização leva ao aumento dos níveis de segregação entre os alunos com diferentes contextos socioeconômicos.

No que concerne ao tipo de escola, inicia-se pela distinção feita pelo PISA. E desta forma, observa-se que a classificação das escolas no Programa se faz entre pública e privada, a depender do órgão que representa maior poder de decisão – público ou entidade privada –, nos assuntos da escola.

Segundo o OCDE (2005), as escolas privadas são aquelas, como os diretores relataram nos questionários de contexto, controladas e geridas por uma organização não governamental (igreja, sindicato, empresas) e/ou tem um conselho diretor constituído principalmente por membros não selecionados por um órgão público.

As escolas particulares são comumente categorizadas como privada independente do governo ou privada dependente do governo, em conformidade com a origem dos seus fundos. As escolas privadas independentes recebem pelo menos 50% dos seus fundos, entre outros, de taxas pagas pelos pais, doações, patrocínio, ou seja, de origem privada. As escolas privadas dependentes do governo, como o próprio nome sugere, recebem 50% ou mais de seus fundos

¹⁹⁹ (Livre tradução do autor). No original: *These findings do not imply, however, that private schools internally have responsibilities that are more decentralised than those of public schools (...) The PISA 2000 results only partly support the widespread positive expectations that exist with respect to school autonomy and the internal decentralisation of decision making. The expected results are only found when the models are unadjusted for student background and school-level characteristics. However, when interpreting the results it is important to bear in mind the possibility of over-correction for student background characteristics and school-level characteristics.*

de agências governamentais. “Em outras palavras, escolas privadas dependentes do governo são predominantemente financiadas por verbas públicas²⁰⁰” (OCDE, 2005, p.74).

Em relação às escolas públicas, o relato dos diretores das escolas assinala que estas são controladas diretamente pelo Ministério da Educação, por um órgão governamental ou por um órgão, cuja maioria dos membros são nomeados por autoridades públicas ou eleitos por franquia pública.

A classificação do percentual dos alunos matriculados nas escolas de acordo com divisão proposta pelo PISA entre escolas privadas independentes, privadas dependentes do governo ou pública (Gráfico 31), se faz na sequência.

Importante destacar que no Brasil, em geral, os recursos são destinados à escola pública, mas, podem também ser dirigidos a escolas confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e que não distribuam resultados, bonificações ou parcela de seu patrimônio sob nenhum pretexto e, além disso, que o seu excedente financeiro seja aplicado em educação, e em caso de fechamento de suas atividades, o patrimônio seja destinado para outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, e ainda, desde que faça a prestação de contas ao Poder Público, tal como se afirmou na seção anterior deste estudo no âmbito das leis, sem deixar de mencionar que estes recursos poderão ser destinados a bolsas de estudos para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos em caso de falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local. Por isso, diferentemente da Argentina que possui os três tipos de escolas, no Brasil se consideram apenas dois tipos de escolas: públicas e privadas.

Em percentuais, observa-se que no Brasil e Argentina, a maioria dos alunos está matriculada na escola pública. No Brasil isso corresponde a 90% do alunado e na Argentina a 56%. A escola privada “independente”, por outro lado, acolhe 10% dos alunos brasileiros e 6% dos argentinos. No caso da Argentina os alunos matriculados em escolas privadas dependentes do governo correspondem a 32%. Isso significa que em relação à escola pública e privada independente o percentual de alunos matriculados nestes dois tipos de escolas é superior no Brasil.

Pelo fato de no Brasil não existirem escolas privadas totalmente dependentes do governo, a análise entre estes dois países se limitará aos resultados pertinentes às escolas públicas e privadas independentes do governo, de acordo com o PISA 2000.

²⁰⁰ (Livre tradução do autor). No original: “*In other words, government-dependent private schools are predominantly financed through the public purse*”.

Na distribuição dos alunos matriculados por tipo de escola (Gráfico 31), retratam-se os países organizados em ordem decrescente, a partir do percentual de alunos matriculados em escolas públicas.

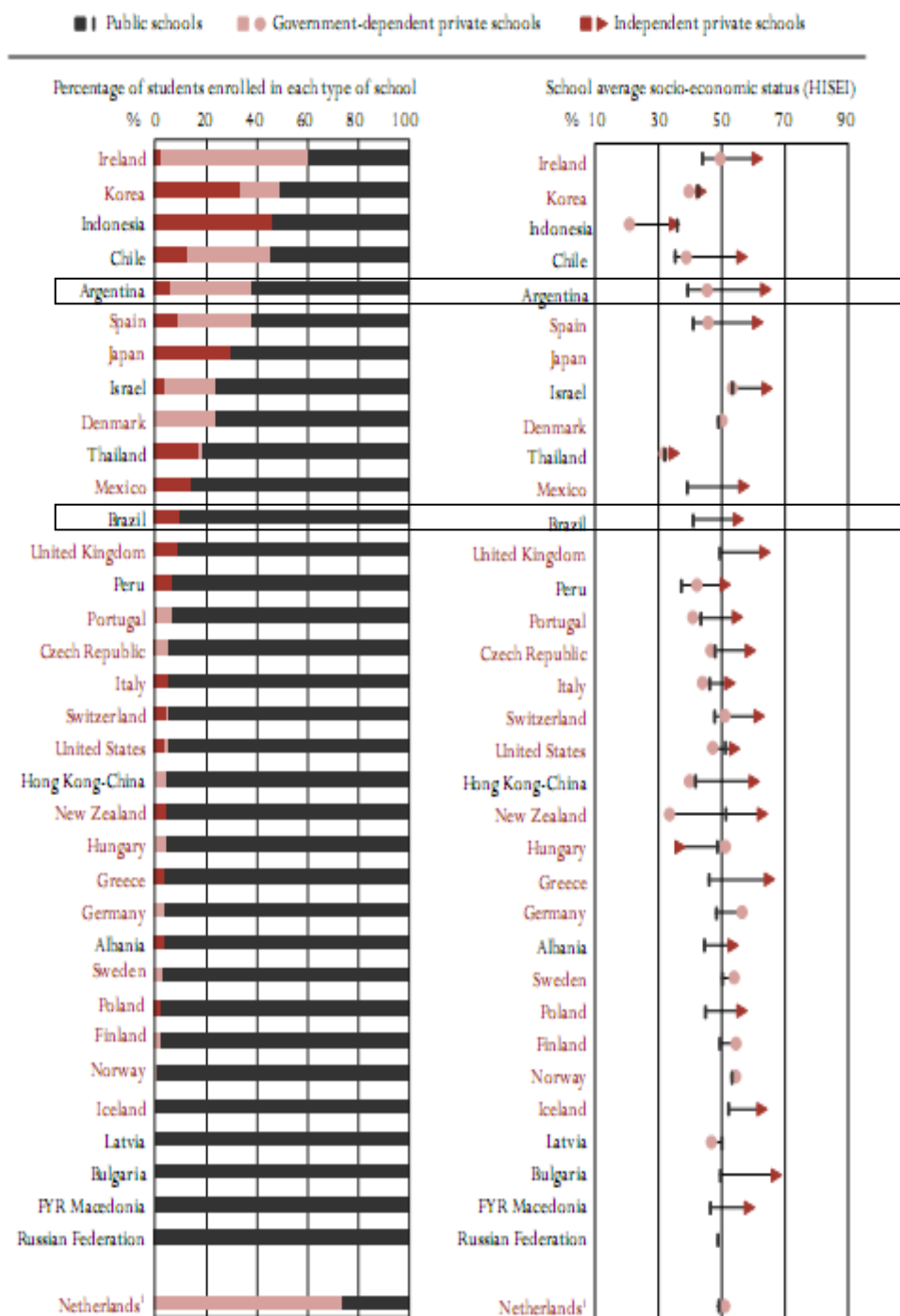


GRÁFICO 31 – DISTRIBUIÇÃO DOS ALUNOS DO PISA MATRICULADOS POR TIPO DE ESCOLA (Fonte: OCDE, 2005, p.75).

À direita encontra-se um segundo gráfico no qual se retrata o percentual médio das escolas, a partir do seu status socioeconômico, nele registra-se que na Argentina, quando ajustado ao status socioeconômico, há menor percentual de escolas públicas com elevado

status socioeconômico, posto que os percentuais mais elevados sejam encontrados em escolas privadas dependentes do governo e, sobretudo, nas privadas independentes.

No Brasil, a situação é semelhante, haja vista que também são as escolas privadas as que possuem o maior status econômico, em detrimento das escolas públicas.

Segundo o OCDE (2005, p.76), estudos anteriores sobre a organização e funcionamento de escolas públicas e privadas, embora não conclusivos, têm indicado que, em determinados países, existe distinção entre esses dois tipos de escola, no que concerne ao nível de participação dos professores na tomada de decisões e no grau em que outros sujeitos estão envolvidos nas decisões tomadas na escola, revelando que as escolas públicas possuem menos autonomia do que as privadas.

Além das diferenças de autonomia e de descentralização interna da escola, outras características da escola se distinguem entre as escolas públicas e privadas. Por meio do questionário de contexto, os diretores foram direcionados a expor suas impressões sobre a qualidade dos recursos educacionais e infraestrutura física da escola, bem como sobre fatores que envolvem professores e alunos e, acerca do compromisso e moral dos professores.

As questões foram formuladas de maneira que os diretores respondessem até que ponto a aprendizagem dos alunos de 15 anos foram dificultadas pela: existência insuficiente de computadores; falta de materiais didáticos; equipamentos de laboratório inadequados; más condições de edifícios; aquecimento e refrigeração deficiente e/ou sistemas de iluminação; falta de espaço de instrução; relações ruins entre professor e aluno; os professores não atenderem às necessidades individuais dos alunos; absentismo dos professores, entre outros (OCDE, 2005, p.77).

Quando questionados acerca da qualidade dos recursos educativos, em grande parte dos países envolvidos no PISA 2000, se verifica que nas escolas públicas a qualidade dos recursos é inferior à privada (Gráfico 32). Os países estão classificados em ordem crescente de qualidade, com base nos recursos educacionais em escolas públicas. No caso específico do Brasil e da Argentina, percebe-se que essa diferenciação também ocorre, embora a diferença entre estes dois países mostre que no Brasil esta diferença é maior que a apresentada pela Argentina.

Neste sentido, pode-se afirmar que a escola pública, segundo o relato dos diretores das escolas, no Brasil, embora com menor qualidade em relação às suas escolas privadas se mostra superior em relação às escolas públicas argentinas, que possuem qualidade de recursos educacionais inferior às privadas dependentes e às privadas independentes. E por outro lado,

as escolas privadas “independentes”, no Brasil, apresentam uma ligeira superioridade em relação às argentinas em se tratando da qualidade dos recursos educacionais.

À direita do gráfico se apresenta a qualidade da infraestrutura física das escolas, e os resultados obtidos se mostraram consonantes com os recursos educacionais, na medida em que, se registrou que as escolas privadas apresentam uma melhor qualidade na infraestrutura física em comparação com a escola pública. Em relação ao Brasil e Argentina, observa-se que em ambos as escolas privadas “dependentes ou independentes” apresentam melhor qualidade na infraestrutura física, entretanto, a qualidade na infraestrutura física brasileira da escola privada “independente” se mostra um pouco mais elevada que a escola privada dependente e independente na Argentina.

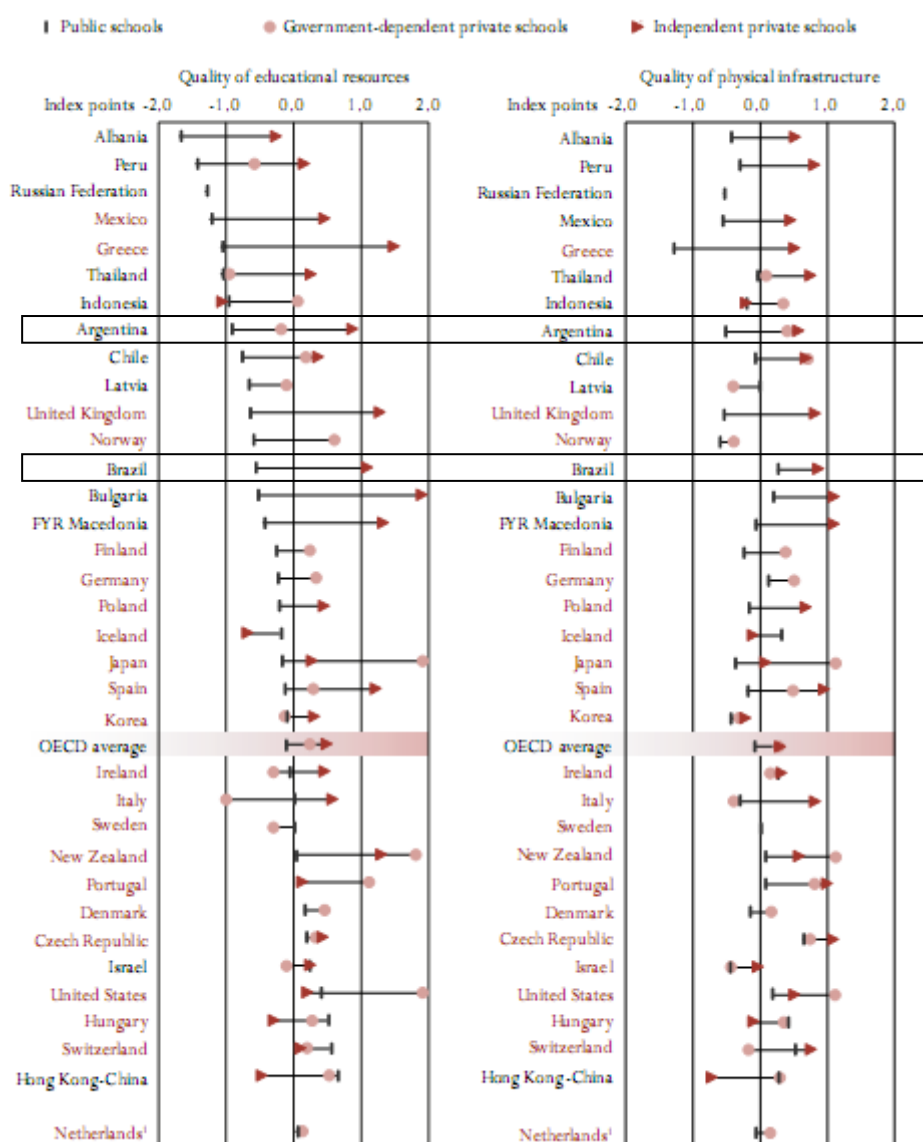


GRÁFICO 32 – QUALIDADE DOS RECURSOS ESCOLARES E DA INFRAESTRUTURA NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Fonte: OCDE (2005, p.78).

Já se assinalou anteriormente que algumas características da escola podem impactar em melhores desempenhos nos alunos, tais como, seu status socioeconômico. Ao abordar a percepção dos diretores acerca do clima escolar, houve a separação nos questionários de contexto, de que fatores relacionados a alunos e professores podem interferir no aprendizado dos alunos de 15 anos de idade.

Dentre os fatores relacionados aos professores estão: a baixa expectativa dos professores; relações ruins entre professores e alunos; o não atendimento das necessidades individuais dos alunos por parte dos professores; absentismo dos professores; resistência às mudanças; professores muito rigorosos com os alunos e, o não incentivo dos professores para que os alunos atinjam seu pleno potencial. Por parte dos alunos, os fatores são: absentismo dos alunos; matar aulas; interrupção das aulas pelos alunos; falta de respeito para com os professores; uso de álcool ou drogas ilícitas; intimidação ou assédio de outros estudantes (OCDE, 2005, p.79).

No que concerne à relação entre os fatores estudantis e o clima escolar (Gráfico 34), há um padrão semelhante ao que envolve os fatores ligados aos docentes. Em muitos países as características mais favoráveis aparecem nas escolas privadas dependentes e independentes e menos nas escolas públicas. No Brasil há vantagem para as escolas privadas “independentes” em relação às públicas. Na Argentina, o comportamento e as atitudes dos educandos apresentam vantagens para as escolas privadas dependentes e independentes do governo, em relação à pública, porém esta se mostra muito apertada.

O clima escolar mais favorável, de acordo com as respostas dos diretores das escolas, em relação aos fatores advindos dos professores (Gráfico 33), em grande parte dos países, se mostra superior nas escolas privadas, com poucas exceções. Em relação ao Brasil e à Argentina esses não se constituem em exceção, pois, os fatores relacionados aos professores se mostram mais favoráveis nas escolas privadas, ainda que na Argentina as diferenças sejam muito pequenas.

E em relação ao compromisso e moral dos professores (Gráfico 33), reflete a concordância dos diretores diante de afirmações como: a moral dos professores desta escola é elevada; os professores trabalham com entusiasmo; os professores têm orgulho da escola e, o professor valoriza o desempenho acadêmico (OCDE, 2005, p.79-80).

Na Argentina o compromisso e moral dos professores se apresenta em menor intensidade relacionada ao clima escolar na escola privada independente do governo e pública do que na privada dependente do governo, embora estas se apresentem muito próximas. No

Brasil, é na escola privada “independente” que o compromisso e moral do professor apresentam maior influência no clima escolar.

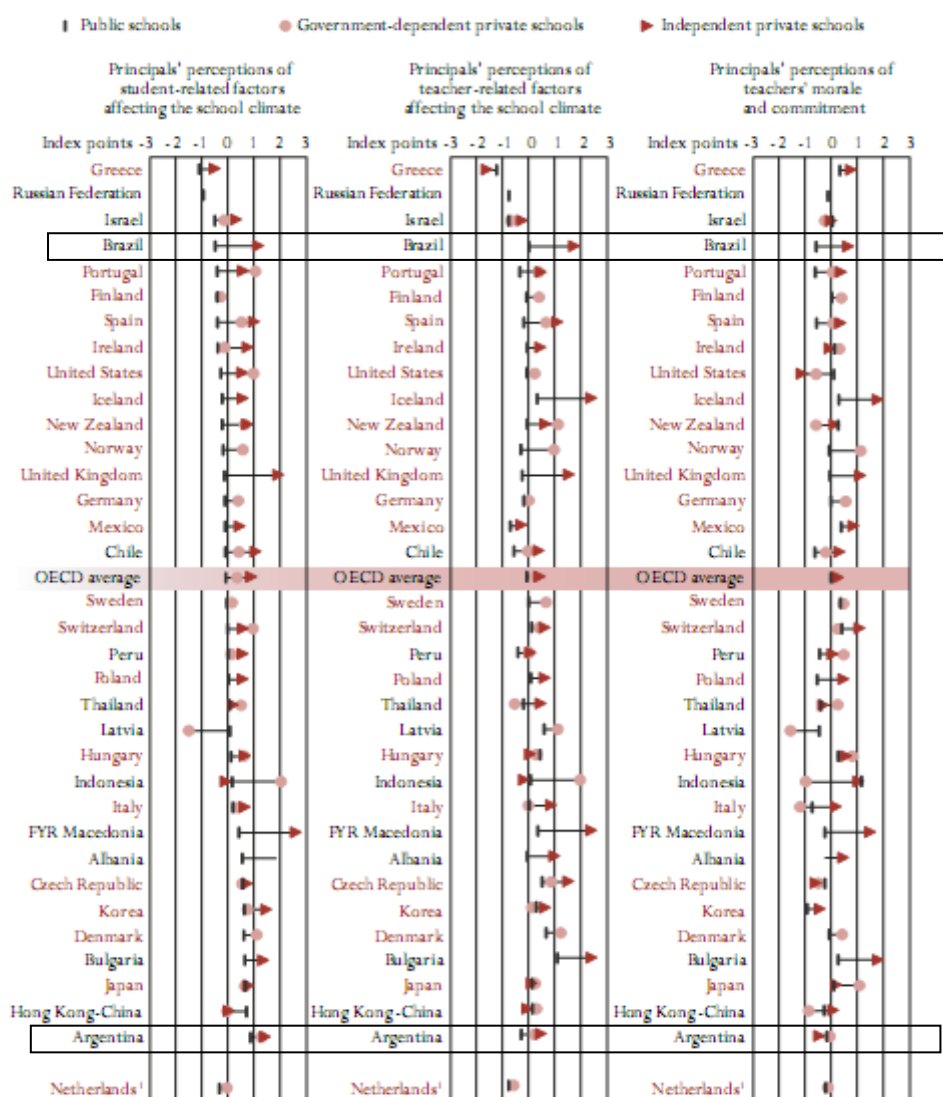


GRÁFICO 33 – CLIMA ESCOLAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS
Fonte: OCDE (2005, p.80).

Em linhas gerais, pode-se dizer que, no que se refere ao clima escolar, relacionado aos fatores dos alunos e professores, estes se mostram bem demarcados no Brasil, com maior expressividade na escola privada “independente” que na pública e, na Argentina, embora muito próximos, apenas no fator relacionado ao compromisso e moral dos professores, há menor influência no clima escolar das escolas privadas independentes. Nas demais destacam-se as escolas públicas, seguidas pelas privadas dependentes como as que menos apresentam influência no clima escolar em relação aos fatores associados aos alunos e professores.

Acerca da privatização do ensino, Rodrigo (2007) assinala:

A liberdade de escolha para as famílias e a competição entre escolas são dois dos princípios essenciais que são defendidos nessa posição. Por outro lado, aqueles que discordam radicalmente dessa visão sustentam que a privatização da educação é uma forma a mais de criar oportunidades de investimento e benefícios para novas entidades empresariais. Ainda que as experiências de privatização da educação conduzam à implementação de mecanismos de segregação dos estudantes por suas características socioeconômicas. Ambas as posições são resultado de argumentos ideológicos, de modo que não consideram os detalhes das diferentes alternativas, mas sim caracterizam-nas como salvadoras ou destruidoras da educação²⁰¹ (RODRIGO, 2007, p.5).

Para além de um posicionamento acerca da privatização enquanto redentora ou destruidora da educação, não se pode negar a existencia de um discurso, no âmbito do senso comum, de que a educação pública seja pior que o ensino privado.

Acerca do desempenho dos alunos do ensino público e privado, no OCDE (2005, p.84), roupe-se o senso comum de que a escola privada é melhor e por isso seus alunos apresentam melhores desempenhos, quando se assinala que o Brasil se encontra entre os países onde não existem diferenças significativas no desempenho dos alunos de escolas públicas e privadas.

De todos os países envolvidos em apenas 17 esta distinção se fez possível, na medida em que “Países que não estão incluídos (...) não mostram diferença significativa no desempenho estudantil entre escolas públicas e escolas privadas independentes, ou entre escolas públicas e escolas privadas dependentes do governo²⁰²” (OCDE, 2005, p.84).

A Argentina, por outro lado, se encontra entre os 17 países nos quais existem diferenças significativas entre estes tipos de ensino (Gráfico 34).

²⁰¹ (Livre tradução do autor). No original: *La libertad de elección de las familias y la competencia entre los centros, son dos de los principales principios que se defienden desde esta posición. Por otro lado, quienes desacuerdan radicalmente con esta perspectiva, sostienen que la privatización de la educación es una forma más de crear oportunidades de inversión y beneficios para nuevas entidades empresariales. Al tiempo que las experiencias de privatización de la educación conducen a la implementación de mecanismos de segregación de los estudiantes por sus características socioeconómicas. Ambas posiciones son resultado de argumentos ideológicos, de modo que no consideran los detalles de las distintas alternativas, sino que las caracterizan como salvadoras o destructoras de la educación.*

²⁰² (Livre tradução do autor). No original: *“Countries that are not included (...) show no significant difference in student performance between public schools and independent private schools or between public schools and government-dependent private schools”.*

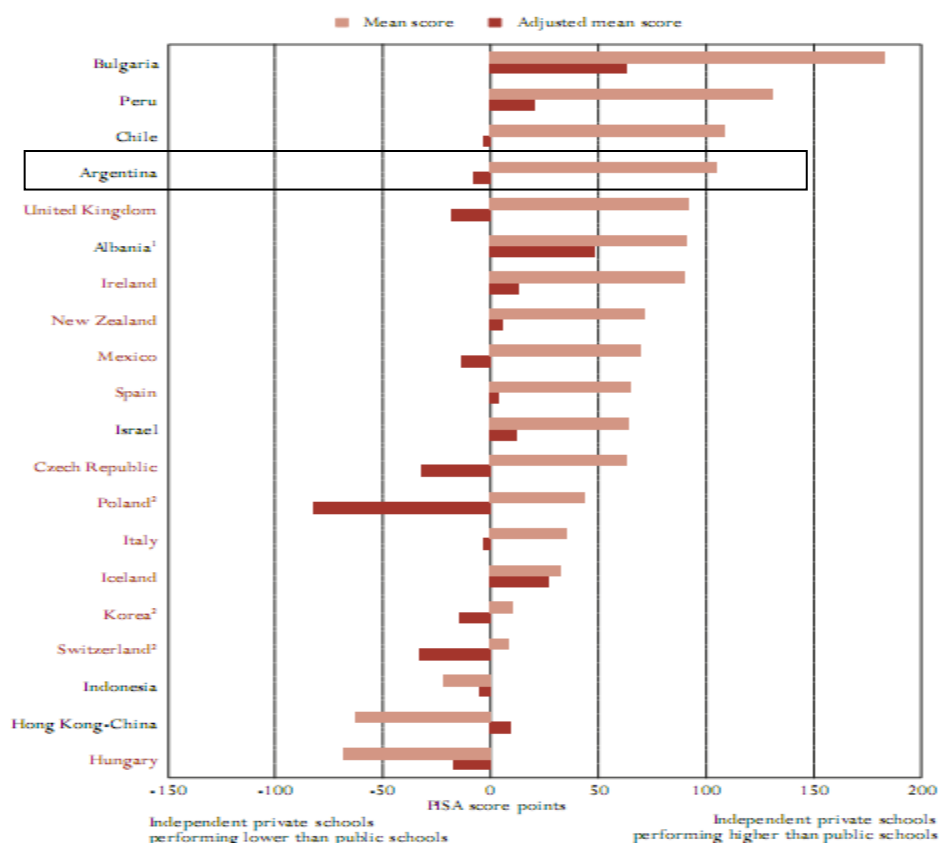


GRÁFICO 34 – DIFERENÇA NO DESEMPENHO DOS ALUNOS ENTRE ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS INDEPENDENTES COM BASE NAS CARACTERÍSTICAS DOS ALUNOS E DA ESCOLA
 Fonte: dados da OCDE PISA. Tabela 5.14. (OCDE, 2005, p.82).

Tal como se observa no gráfico, a vantagem no desempenho dos alunos do ensino privado independente sobre a escola pública é bastante significativa na Argentina. E mesmo após se levar em consideração as características dos estudantes, o contexto, recursos da escola, clima escolar e políticas escolares, a vantagem do ensino público (barra vermelha à esquerda), parece insignificante.

Se a escola privada argentina apresenta melhores resultados, cabe questionar se a escola privada dependente do governo supera o desempenho das escolas públicas nesta mesma perspectiva (Gráfico 35).

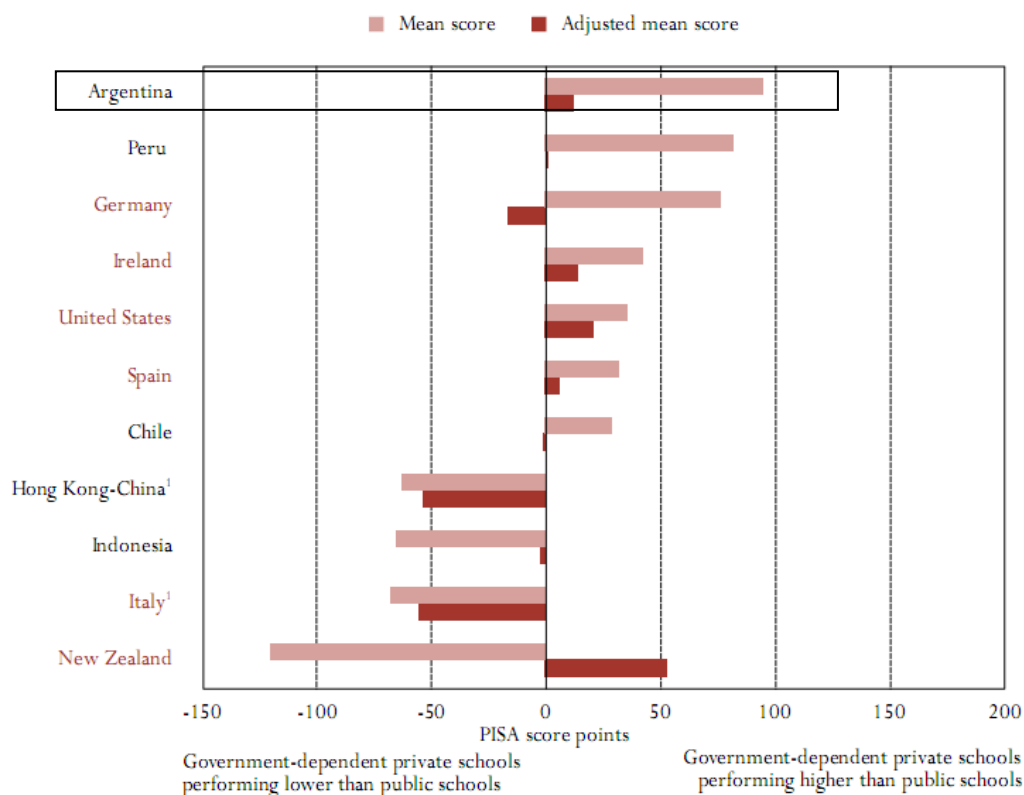


GRÁFICO 35 – DIFERENÇA NO DESEMPENHO DOS ALUNOS ENTRE ESCOLAS PRIVADAS DEPENDENTES DO GOVERNO E ESCOLAS PÚBLICAS COM BASE NAS CARACTERÍSTICAS DO ALUNO E DA ESCOLA
 Fonte: OCDE (2005, p.82).

A leitura do gráfico indica que, na Argentina, há diferenças entre as escolas privadas dependentes do governo e as escolas públicas. Porém, mesmo se tratando de escolas privadas dependentes do governo, estas apresentam um desempenho mais elevado em relação à escola pública e permanecem superiores mesmo depois de se levar em conta as características do aluno e da escola. Uma hipótese levantada pelo OCDE (2005, p.81-83) para explicar esta distinção seria o fato do melhor desempenho da escola privada dependente do governo ser atribuída aos níveis mais altos de status socioeconômico, dos recursos da escola e do clima escolar.

É importante não perder de vista o fato de que a escola pública ou privada pode apresentar significados diferentes de um país para outro. De qualquer forma, não há como negar o papel que a escola apresenta na tomada de decisão em todos os países, mesmo quando o poder de decisão se encontra fora dela. Contudo, ainda assim lhe resta duas alternativas: aceitação ou resistência.

Segundo Casassus (2007, p.75), a avaliação ao invés de promover a elevação da qualidade, se converteu num meio de gestão que baixa sua qualidade, pois, “(...) não se

converteu somente num freio no desenvolvimento da educação, mas também, ao contrário do que se afirma pelos meios, está retrocedendo o sistema²⁰³, recorrendo a quatro fundamentos para justificar sua posição, a saber: 1) as pontuações baixam; 2) o efeito perverso das provas; 3) subir as pontuações cria uma ilusão; e 4) a avaliação se torna superficial.

Em relação ao primeiro fundamento, que ressalta que as pontuações baixam, Casassus (2007) argumenta que diante de resultados baixos, a atenção das políticas se voltam para o professor, pressionando-os ao invés de revisar o sistema.

No segundo fundamento que envolve os efeitos perversos das provas, Casassus (2007), enfatiza que este tipo de avaliação faz com que a qualidade da educação se transforme em sinônimo de pontuação nas provas, provocando efeitos nefastos tais como:

a) faz com que o foco da educação se coloque nas respostas a testes psicométricos e não no ensino, que é o fundamento da profissão; b) ignora coisas que são importantes como finalidades da educação, a saber: o desenvolvimento da personalidade, o respeito, a cidadania, a curiosidade, os valores da opinião, a ânsia para descobrir conhecimentos, compromisso com a sabedoria, etc. Todas coisas que não são avaliadas pelos testes psicométricos. Em suma, o que é a finalidade da educação cai por terra no processo educativo porque não é avaliado²⁰⁴ (CASASSUS, 2007, p.76).

Ainda que o autor critique as avaliações como as aplicadas pelo PISA, pelo fato deste tipo de avaliação não dar conta de avaliar todo processo educativo, uma questão que se coloca seria, como elaborar uma “prova” que pudesse contemplar a verdadeira finalidade da educação? Não perdendo de vista o fato de que gradualmente os jovens precisam ir se habituando a processos avaliativos que se mostram cada vez mais frequentes, e neste sentido as provas se tornam instrumentos fundamentais na medida em que não apenas indicam o que o aluno sabe, mas igualmente as suas limitações. E em que pese as avaliações estandarizadas não retratarem o todo da educação, uma vez que abarcam apenas uma amostra de referência, trazem indícios importantes sobre a educação como um todo, e embora estes não consigam por si demonstrarem tudo, elas devem ser planejadas e executadas de maneira a atingir um fim específico, ou seja, não se pode cobrar em uma avaliação aquilo que ela não se propôs a fazer. O PISA nesta direção cumpre em parte com seu objetivo, o de avaliar habilidades e competências dos jovens que se encontram em vias de conclusão da educação obrigatória,

²⁰³ (Livre tradução do autor). No original: “(...) no solo se ha convertido en un freno al desarrollo de la educación, sino que contrariamente a lo que se afirma en los medios, esta involuando el sistema”.

²⁰⁴ (Livre tradução do autor). No original: a) hace que el foco de la educación se ponga en las respuesta a pruebas psicométricas y no en la enseñanza, que es el fundamento de la profesión; b) saca de la vista cosas que son importantes como finalidades de la educación a saber: el desarrollo de la personalidad, el respecto, la ciudadanía, la curiosidad, la postura valórica, las ganas de descubrir conocimientos, compromiso con la sabiduría, etc. Todas cosas que no son evaluadas por las pruebas psicométricas. En definitiva, lo que es la finalidad de la educación queda de lado en el proceso educativo porque no es evaluado.

pois, tal como já se destacou antes, no Brasil e em países em que há uma grande distorção entre idade e série, sinaliza para estas questões e não exatamente para a avaliação do desempenho do aluno ao final de sua educação obrigatória, e portanto ela serve para avaliar em alguma medida o sistema curricular, que vai se tornando cada vez mais comum, ainda que previsto em ambas as leis – argentina e brasileira –, um espaço para os conteúdos específicos de cada região, há uma visível estipulação dos conteúdos mínimos, básicos, comuns que devem ser ensinados.

Como terceiro fundamento, Casassus (2007) aponta a ilusão criada quando se sobem as pontuações, pois, segundo o autor estas podem subir ou desviar de diversas maneiras: a) inflando as notas; b) retirando os “maus” alunos em dias de avaliação; c) entregar o resultado das provas aos alunos; d) treinar os alunos a responder as provas; e) os alunos têm liberdade para responder ao azar.

Todos estes elementos supracitados por Casassus, dão mostras de como a avaliação tem ocupado destaque entre os sistemas, em todos os países e que suas práticas se tornam cada vez mais frequentes, contudo, a cultura da avaliação ainda é tomada como algo ruim, negativo, que pode revelar aquilo que não se quer mostrar, ou que se teme por evidenciar, e isso vai na contramão do que se espera da avaliação na medida em que ela pode ser utilizada como um instrumento importante na política educacional, e ao passo em que se camufla a realidade pelo sabotamento da avaliação, também se sabotam as políticas que poderiam emanar a partir do retrato mais próximo da realidade possível.

O quarto fundamento que corresponde à superficialidade da educação, assinalado por Casassus (2007), implica na ideia de que focalizar a política nas provas instala uma dinâmica que faz com que a educação se torne superficial. Pois segundo o autor, a habilidade em responder as provas de múltipla escolha não implica na reflexão de como alcançar uma resposta, apenas selecionar uma resposta, “(...) porque responder a testes de outro tipo não requer competência para construir conhecimento, mas sim capacidade de ‘apontar’ a uma resposta dada responder a testes de outro tipo não requer competência para construir conhecimento, mas sim capacidade de ‘apontar’ a uma resposta dada²⁰⁵” (CASASSUS, 2007, p.76). Em provas como as do PISA, as questões não se centram apenas nas questões de múltipla escolha, tal como se assinalou noutros momentos, algumas questões são abertas e requerem que os alunos construam suas próprias respostas, e além disso por meio das subescalas de leitura, sobretudo a de reflexão, exige-se que o aluno reflita e se posicione,

²⁰⁵ (Livre tradução do autor). No original: *(...) porque responder a pruebas de este tipo, no requiere de la competencia de construir conocimientos, sino la capacidad de ‘apuntarle’ a una respuesta dada.*

portanto, não se limita à opção de uma resposta certa. E além disso, a consideração de acertos parciais pode dimencionar o quanto o aluno se distanciou do foco da avaliação e inclusive se ele “chutou”, ou seja, selecionou uma resposta ao azar.

Quando se assinala que “ensinar para a prova” implica que o professor ocupe seu tempo em exercitar os alunos a escolher, “(...) implica que os professores não didiquem tempo a ensinar ou a pensar²⁰⁶” (CASASSUS, 2007, p.77). A distância entre o que se ensina na escola e o que é cobrado nas avaliações, pode ser observada nos resultados das provas, nesta perspectiva, os sistemas aos se enquadrarem ao que se é cobrado nas avaliações vão reconstruindo seu currículo com base na matriz apresentada nos testes, o que quer dizer que há uma tendência à homogeneização dos currículos, em âmbito nacional e internacional. Mostra disso no Brasil são os Parâmetros Curriculares Nacionais, e na Argentina, os Conteúdos Básicos Comuns.

Nesta perspectiva, a escola e o professor possui “autonomia” para ensinar o que quiserem, desde que respeitados os conteúdos mínimos propostos.

Na Argentina, como acontece em muitos dos estados da região, a comunidade educativa em geral e os professores em particular recebem as iniciativas de avaliação do rednimento escolar como uma ameaça e desvalorização do seu trabalho, ao invés de uma oportunidade de saber o estado de seu sistema educacional²⁰⁷ (RODRIGO, 2010, p.42).

E por fim, o quinto fundamento apresentado por Casassus (2007), se encontra nas consequências sociais que aumentam a desigualdade, por duas razões: 1) colégios com baixos recursos ensinam para a prova para “(...) ‘subir as pontuações... custe o que custar’²⁰⁸”; 2) Se gasta com as provas em vez do ensino.

No primeiro caso destaca que os professores se veem forçados a treinar os alunos ao invés de educá-los, e diferentemente dos setores mais abastados, que o fazem em horários alternativos, fora da aula. Em que pese se observar, que pelo menos no caso do Brasil não se tenha sido possível estabelecer uma distinção entre o desempenho dos alunos das escolas privadas das públicas, não se podendo dizer que esta “treine” ou “ensine” menos ou melhor que a escola pública.

²⁰⁶ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *implica que los profesores no le didicam tiempo a enseñar o a pensar*”.

²⁰⁷ (Livre tradução do autor). No original: *En Argentina, igual que sucede en muchos de los estados de la región, la comunidad educativa en general y los profesores en particular perciben las iniciativas de evaluación del rendimiento escolar como una amenaza y desvalorización de su trabajo, más que como una oportunidad para conocer el estado de su sistema educativo*

²⁰⁸ (Livre tradução do autor). No original: “(...) *‘subir los puntajes...cueste lo que cueste’*”.

E no segundo caso, discorre que “(...) na teoria subjacente a essa visão, supõe-se que o nível de renda da família determina o resultado do teste na teoria subjacente a essa visão, supõe-se que o nível de renda da família determina o resultado do teste²⁰⁹” (CASASSUS, 2007, p.77), assim sendo, o resultado das provas não é tido como consequência de fatores educativos. Contudo, cabe destacar que as principais variáveis para o resultado dos alunos estão muito mais ligadas ao tipo de escola e das características dos alunos, por isso, não se pode dizer que apenas um fator traz influência para os resultados, mas que todos em maior ou menor intensidade corroboram para o desempenho dos alunos, posto que no conjunto eles apresentam um efeito maior.

Neste sentido, a avaliação, seja dos alunos, da escola, ou do sistema, não pode ter fim em si mesma, tampouco termina com o resultado das provas, ela precisa ser encarada como um processo dinâmico. Talvez a maior virtude do PISA esteja no fato de ele coletar informações acerca do contexto familiar e escolar do aluno permitindo assim que os dados, disponíveis e gratuitos possam ser visualizados e analisados por todos, e isso poderia ser utilizado a favor da comunidade escolar nas decisões políticas, assim estes resultados teriam outro fim, que não o de mero ranqueamento de países, pois,

De seus dados não deveriam se descartar receitas a seguir, ou medidas a serem implementadas em todos os sistemas educacionais por igual. Em vez disso, programas como o PISA deveriam se destacar por proporcionar informação acerca do que aprendem e em que circunstâncias os alunos de diferentes países em suas escolas. Em contextos como o argentino, no qual dados estatísticos são escassos e precários, essas avaliações têm o mérito de oferecer bases de dados robustos para análise, de maneira a compreender as diferenças de rendimento entre os países. Além disso, ao publicar gratuitamente toda a informação estatística, assim como os documentos técnicos utilizados para realizar sua respectiva análise, a OCDE permite questionar suas próprias interpretações e até contradizê-las²¹⁰ (RODRIGO, 2010, p.42).

Assim se conclui que o PISA enquanto instrumento avaliativo está situado entre os objetivos das reformas educacionais, uma vez que pelo viés da descentralização/centralização, a avaliação se constituiu em um dos elementos fundamentais para o fortalecimento do poder regulatório do Governo central, tanto é que Brasil e Argentina construíram seus sistemas

²⁰⁹ (Livre tradução do autor). No original: “(...) en la teoría subyacente a esta visión, se supone que el nivel de ingreso de la familia determina el resultado de la prueba”.

²¹⁰ (Livre tradução do autor). No original: *De sus datos no deberían desprenderse recetas a seguir, ni medidas a implementar en todos los sistemas educativos por igual. Más bien, programas como PISA deberían destacarse por proporcionar información acerca de qué aprenden y en qué circunstancias los alumnos de los distintos países en sus escuelas. En contextos como el argentino, donde la información estadística es escasa y precaria, estas evaluaciones tienen el mérito de ofrecer abultadas bases de datos para analizar, de manera de comprender las diferencias de rendimiento entre los países. Además, al publicar de forma gratuita toda la información estadística, igual que los documentos técnicos utilizados para realizar sus respectivos análisis, la OCDE permite cuestionar sus propias interpretaciones y hasta contradecirlas.*

nacionais de avaliação, e isso foi uma das matrizes da reforma nos países da América Latina na década de 1990.

Em relação ao PISA, enquanto avaliação estandarizada, e sua suposta perda de qualidade e da segmentação social, pode-se dizer que apenas pela análise dos resultados da primeira aplicação em 2000 e por sua existência precoce ainda não se pode afirmar se de fato ele convergiu para a queda ou não da qualidade e equidade na educação. Porém um estudo tendo como base todos os processos avaliativos, e principalmente uma análise comparativa entre as aplicações 2000 e 2009, por consistirem na mesma área principal de avaliações podem trazer elementos reveladores que associados a outras informações podem vir a confirmar ou não esta hipótese.

Para Casassus (2007), as provas de múltipla escolha, têm como finalidade última, determinar posições e estabelecer *rankings* entre os indivíduos que as respondem. Em suas palavras: “É um erro conceitual dizer que esse tipo de teste mede o que sabem e/ou o que não sabem fazer alunos das escolas. É um erro mais grave ainda equiparar a pontuação que se obtém com o objetivo de ter uma educação de qualidade. Pontuação não é qualidade²¹¹” (CASASSUS, 2007, p.74). Se pontuação não é qualidade, isso é ignorar que a falta de pontuação também o seja, é ignorar que 23% dos alunos brasileiros e argentinos foram incapazes de resolver os problemas mais elementares na habilidade leitora, se situando abaixo do Nível 1, o mais inferior dentre todos, no qual não se pode medir nada.

Talvez o fato de estar mais bem colocado, permita uma visão mais otimista acerca das avaliações e conseqüentemente isso significa que não haverá abalos em sua zona de conforto. Afinal quem se preocupa em ser avaliado, desde que esteja no ápice das tabelas? Perceber que existem problemas e que os dados mostram o contrário do que se pretendia buscar, implica buscar novas soluções e, por conseguinte, mudanças.

Segundo Casassus (2007), o poder desmesurado dado aos instrumentos de medição em avaliação afeta negativamente a qualidade da educação, na medida em que:

Voluntária ou involuntariamente foi dada a esse tipo de avaliação a legitimidade e o poder de ser o eixo articulador da política educacional. É a partir dos resultados dos testes de avaliação decorrentes das políticas de *accountability*, de incentivos e castigos, de focalização de recursos, de orientação das capacitações, de usos da informação para tomada de decisões, etc. Esse é um contrassenso se o contrastamos com as intenções de melhorar a qualidade da educação. Se analisarmos o que aconteceu com a implementação desses sistemas, veremos que se trata de um

²¹¹ (Livre tradução do autor). No original: *Es un error conceptual decir que este tipo de prueba mide lo que saben y/o saben hacer alumnos de las escuelas. Es un error más grave aún el equiparar el puntaje que se obtiene, con el objetivo de tener una educación de calidad. Puntaje no es calidad.*

mecanismo que, na prática, serve para piorar e não melhorar a qualidade da educação. Aliás, vale a pena notar que é um erro político apontar para o êxito ou o fracasso de uma política é subir as pontuações em uma medida que não mede o que se atribui, e que o sistema tal como está concebido não pode modificar²¹² (CASASSUS, 2007, p.75).

Ainda que as avaliações por si só, não possam ser tomadas como único eixo articulador das políticas educacionais, os resultados não podem ser desconsiderados. Quando os resultados do PISA 2000, considerando o contexto socioeconômico de alunos e escolas, fazem diferença no seu desempenho (OCDE-UNESCO, 2003, p.20), evidencia-se a importância de políticas que garantam acesso e êxito no processo de ensino e aprendizagem, já que as condições materiais das escolas impactam positiva ou negativamente no desempenho dos alunos, tal como atesta Schneider (2010).

²¹² (Livre tradução do autor). No original: *Voluntaria o involuntariamente se le ha dado a este tipo de evaluación la legitimidad y el poder de ser el eje articulador de la política educativa. Es a partir de los resultados de las pruebas de evaluación que se desprenden las políticas de accountability, de incentivos y castigos, de focalización recursos, de orientación de las capacitaciones, de usos de información para la toma de decisiones, etc. Este es un contrasentido si lo contrastamos con las intenciones de mejorar la calidad de la educación. Si analizamos lo que ha ocurrido con la puesta en marcha de estos sistemas, veremos que trata de un mecanismo que en la práctica sirve para empeorar y no mejorar la calidad de la educación. De paso, vale la pena notar que es un error político el señalar que el éxito o fracaso de una política es subir los puntajes en una medición que no mide lo que se atribuye, y que el sistema tal como esta concebido no puede modificar.*

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como intenção precípua abordar a participação do Brasil e da Argentina no PISA 2000, numa perspectiva comparada e analítica, que levasse em consideração os aspectos encontrados para além dos escores alcançados pelos estudantes dos países em questão, à luz dos acontecimentos vivenciados no campo da política educacional latino-americana da década de 1990.

No contexto da Globalização cada vez mais a OCDE tem ampliado sua influência, pelo estabelecimento de políticas comuns, cujo impacto é inegável em âmbito mundial.

Ainda que não seja membro da organização, o Brasil participou de todas as avaliações do PISA, porém a Argentina, alegando problemas operacionais não participou em 2003. Há evidências de que a opção de não participar teve forte motivação nos baixos resultados, contudo, a crise enfrentada pela Argentina às portas do século XXI é a que parece mais relevante.

Importante destacar que para tornar-se um país membro da OCDE é necessário o cumprimento de pressupostos que vão se estabelecendo por um longo período. Recentemente o Brasil estreitou suas relações com a OCDE, em 1998 as autoridades brasileiras haviam solicitado à cooperação e para tanto se estabeleceu um programa específico para o país e em 2007 com a ampliação do engajamento aprovado por meio de uma resolução, que favoreceu China, Indonésia, Índia e África do Sul, embora difira de um processo de adesão, este engajamento tem potencial para tanto. A Argentina, por seu turno, parece ter uma relação um pouco menos “desinteressada”, ou pelo menos seu desejo de se tornar um país membro não se percebeu tão evidente.

O PISA surge em 1997, como decorrência de um processo de transformação dos instrumentos avaliativos, na medida em que a Associação Internacional de Avaliação do Rendimento Educativo (IEA) vai perdendo o monopólio, em virtude da intervenção de outras associações de avaliação e dos Estados Unidos. Assim, em 1993 a OCDE começa a ganhar espaço no campo das políticas internacionais de avaliação.

A questão da avaliação do rendimento da educação se põe como prioridade na década de 1990 – em 1995 foi criado o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE). E a avaliação passa a ser peça-chave na gestão do Estado. Além disso, os mecanismos de avaliação do sistema educacional precederam as demais ações da reforma curricular. Importante situar que a criação de sistemas de avaliação já havia sido preconizada

na Conferência Mundial de Educação Para Todos. Em 1993 a Argentina cria seu Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade (SINEC), e o Brasil, em 1992, o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB). Importante observar que no Brasil o SAEB, precede inclusive a LDB, o SINEC e o PISA.

A intenção da OCDE com o PISA era de, numa perspectiva comparada e periódica com base nos rendimentos dos alunos, gerar indicadores dos mais variados aspectos do funcionamento dos sistemas educativos, e a partir dos resultados, cada país poderia adotar medidas para melhorar sua qualidade educativa. Porém, a adesão de todos os países não foi imediata, pois em 1997 menos da metade dos países havia mostrado interesse em participar.

Buscou-se demonstrar em que medida a participação do Brasil e da Argentina no PISA 2000 pode evidenciar influências das Reformas Educacionais na América Latina da década de 1990. Isto porque se acreditava que passada uma década da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), considerada como um marco para as reformas educacionais – ao colocar nas agendas nacionais e internacionais a educação como estratégia de reformulação política e econômica –, poder-se-ia dimensionar o efeito das proposições nos resultados dos alunos. Neste sentido o PISA 2000 se apresentou como a melhor opção, pois, foi aplicado nos anos iniciais do século XXI.

Assim sendo, percebe-se a importância da Reforma do Estado nas reformas educacionais no Brasil e na Argentina, sobretudo porque a educação foi utilizada como catalisador para a reforma do Estado, sobre a pretensão de que por meio dela se enfrentariam os desafios propostos na nova ordem econômica. Porém, camuflados estavam outros objetivos, menos nobres, que tinham como intenção primeira a diminuição do papel do Estado nas questões sociais e concentração do poder na tomada de decisão.

A partir dos objetivos da reforma educacional na América Latina nos anos de 1990, destacados por Casassus (2001) – Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social; Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão; e Melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro – foram selecionadas cinco categorias de análise a fim de subsidiar a investigação: qualidade, equidade, descentralização, autonomia e avaliação.

Embora de início já se tivesse conhecimento de que o PISA enquanto um instrumento de avaliação estivesse ligado aos objetivos norteadores da reforma, não se tinha como dimensionar, apenas com base nos escores contidos na escala geral de leitura, o que estes resultados poderiam revelar, e assim buscaram-se outras interpretações. Os informes

nacionais trouxeram muitas informações, contudo havia lacunas que precisavam ser preenchidas, e assim se recorreu à produção advinda dos resultados da avaliação da habilidade leitora.

Conforme o estudo foi ganhando forma, observou-se que as categorias transitavam em diversos espaços, porém a qualidade e a equidade se apresentaram com mais evidência, não apenas na análise documental, como também na análise dos resultados.

A análise documental com vistas a perceber a possível relação entre as categorias qualidade e equidade, como correlatas dos objetivos traçados por Casassus (2001): “situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social; melhorar os níveis de qualidade de aprendizado por meio de ações no nível macro e micro” mostrou-se bastante intensa tanto na lei Brasileira, quanto Argentina.

Em ambas as legislações instituíram-se a educação como dever do Estado, da família e da sociedade, nelas foram encontrados elementos que preconizavam a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, no ensino público, como estratégia de redução das distâncias educacionais, bem como, a ampliação do acesso e medidas assistencialistas que promovessem a permanência dos estudantes na escola, inclusive dos que tinham se evadido ou se encontravam fora dela.

Observou-se na questão da obrigatoriedade do ensino, que embora à época, ela se iniciasse em idades distintas – no Brasil aos 7 anos e na Argentina aos 5 –, nos dois países ela se estendia até os 14 anos de idade, pois, a legislação argentina previa 10 anos de educação obrigatória, e na brasileira 8.

O papel do Estado para com a educação se volta para políticas assistencialistas com vistas a diminuir as desigualdades.

Na Argentina a intervenção do Estado se mostra distinta, pois, em consequência da crise do final da década de 1990, vão surgindo os “novos pobres” e na sequência o clientelismo e a inclusão destes, faz com que o critério de focalização em populações mais vulneráveis, mostre-se amorfo. Por meio do Pacto Federal Educativo (PFE), estabelecido para compensar a heterogeneidade na capacidade técnica e material das províncias, no qual se estipulou que 80% dos recursos ficariam sobre a incumbência do governo federal e 20% das províncias, em contrapartida, estes não cumpriram com o que se propuseram na medida em que acabaram por beneficiar jurisdições menos necessitadas. Além disso, há que se mencionar o Plano Social Educativo (PSE), considerado o programa de maior visibilidade e dispêndio, no qual estava incluído material didático, equipamento escolares, renovação da infraestrutura

predial e a concessão de bolsas para estudantes, e ainda, salienta-se que, embora se debruçasse sobre o ensino primário, em alguma medida favoreceu a educação infantil, ao contrário do Fundef no Brasil que se voltava exclusivamente para o ensino fundamental.

No Brasil, por sua vez, ganha espaço o Fundef, com o intuito de reduzir as diferenças regionais e locais, balizadas pela definição de um valor mínimo para o custo-aluno do ensino fundamental, porém não se tratava de dinheiro extra, na medida em que este era retirado de antigas fontes já existentes. E, além disso, não abarcava a educação infantil e o ensino médio, pois, correspondia apenas ao ensino fundamental.

E, além disso, se propõe em ambos os países a necessidade da avaliação para mensuração da qualidade educativa e do ensino.

Em relação aos resultados apresentados pelos alunos brasileiros e Argentinos no PISA 2000, baseados nas categorias qualidade e equidade, observa-se a qualidade enquanto consecução dos resultados mais elevados e a equidade como distribuição equitativa destes resultados entre todos segundo suas especificidades.

Conforme os dados concernentes ao desempenho dos estudantes na habilidade leitora, pode-se afirmar que Brasil e Argentina apresentaram resultados aquém do que se considera como uma educação de qualidade, pois, as avaliações mostraram que 23% dos alunos nos respectivos países foram incapazes de demonstrar quaisquer aptidões na avaliação em leitura, pois se situaram no abaixo do nível 1.

Por outro lado, a junção do percentual dos alunos que se encontram entre os níveis mais elevados – 3, 4 e 5 – assinala a disparidade do desempenho entre os alunos nestes dois países, na medida em que na Argentina isso se retrata em 31% e no Brasil a 17%. O que indica que embora inferior aos padrões de qualidade (acima de 625 pontos), a Argentina apresenta, neste termos, vantagem em relação ao Brasil, pois, em conformidade com a escala geral de leitura o Brasil atingiu 396 pontos, o que corresponde à pontuação pertinente ao nível 1 (335- 407), e a Argentina com 418 pontos se situa no nível 2 (408-480).

No que concerne à equidade chama a atenção a desproporcionalidade entre os resultados apresentados pelo Brasil e pela Argentina, pois quando somados os dois níveis de desempenho mais baixos, tem-se 44% dos alunos argentinos e 56% dos brasileiros do total da mostra de referência nestes níveis, e apenas 1% e 2%, respectivamente no nível 5, o que se tem como desejável. O que indica que com base apenas nos escores de ambos os países, não se pode afirmar que haja educação de qualidade e tampouco que existe equidade.

Ao se apresentar o percentual de adolescentes brasileiros e argentinos, entre 12-17 anos que eram analfabetos, no período de 2000-2007, pelo Atlas das desigualdades, assinala-

se que existe maior equidade na Argentina em relação a este aspecto do que no Brasil, enquanto o percentual argentino correspondeu a 3%, entre os brasileiros foi de 10%, e, além disso, se evidenciaram diferenças bem demarcadas entre suas regiões, sobretudo norte/nordeste e sul/sudeste, o que não acontece na Argentina, pois, os resultados são homogêneos para todas as regiões do país.

Na proposição de erradicação do analfabetismo se observa que no Brasil em 2000, ainda havia uma parcela significativa da população sem instrução, e distribuída desigualmente. Assim sendo, novamente se sublinha que em alguma medida o PISA no Brasil e em outros países com grande distorção da idade série não atende ao objetivo de se avaliar o ensino obrigatório, diante do fato de existirem alunos nas mais variadas séries e que não necessariamente tenham concluído ou estejam em vias de conclusão do ensino obrigatório.

Ao se compreender que a avaliação da aptidão leitora no PISA 2000 revelou a “falta de qualidade” e a iniquidade da educação no Brasil e na Argentina, fez-se necessário recorrer a outras fontes que pudessem nortear a análise dos resultados numa perspectiva que transcendesse à classificação – uma vez que o objetivo do estudo consistiu em fazer uma leitura dos dados obtidos no PISA 2000 pelos alunos brasileiros e argentinos, à luz das Reformas Educacionais da década de 1990 e identificar em que medidas as categorias de análise se refletiram em seus desempenhos.

Com isso se percebeu a necessidade de buscar respostas para as diferenças no desempenho dos estudantes no PISA 2000 com base em outros fatores, situados dentro e fora da escola. E embora o fornecimento de informações representativas sobre as escolas e relações causais entre fatores intra e extraescolares e desempenho, não fosse o objetivo principal do PISA, a pesquisa documental acerca de algumas das produções elaboradas a partir da avaliação do PISA 2000 contribuiu sobremaneira para completar as informações trazidas pelos informes nacionais.

Nesta investidura, alguns elementos se mostraram mais ou menos favoráveis para o desempenho dos alunos, dentre eles se destacam os do entorno familiar e âmbito escolar. Evidenciou-se que embora a aptidão e as experiências dos alunos possam explicar em alguma medida o desempenho, percebeu-se que a escola frequentada pode exercer influência sobre os resultados.

Em relação à comparação Brasil e Argentina, com base na equidade dos resultados apresentados pelos alunos dentro e entre as escolas nos respectivos países, se observou que no Brasil esta equidade é maior. Em linhas gerais, a análise para o conjunto dos países que se submeteram à avaliação e, que apresentaram menor variação entre o desempenho escolar,

obtiveram médias mais elevadas em habilidade leitora, todavia, no Brasil esta tendência não se confirmou, pois, embora tenha apresentado maior equidade entre os resultados em relação à Argentina, seu desempenho foi inferior.

Outra relação a ser destacada nos documentos foi a que relacionou o desempenho dos alunos com o PIB, evidenciando que nos países em que o PIB é maior, há uma tendência para um melhor desempenho em relação aos países que possuem um PIB mais baixo. Isso não quer dizer que o PISA mensure os recursos financeiros investidos pelo PIB, pois este numa dimensão ampliada compara a quantidade de dinheiro gasta pelo país em média na educação até idade de 15 anos com o desempenho médio dos alunos. Assinalou-se que, sobretudo, nos países latino-americanos, como é o caso do Brasil e da Argentina, o gasto em educação se constitui num pré-requisito para a promoção de uma educação de melhor qualidade e melhoria dos resultados. Isto se confirmou pela atuação da Argentina, que investiu mais e obteve melhores resultados.

Evidenciou-se que em alguns países a escola apresenta pouca diferença, pelo fato de apresentarem condições socioeconômicas mais elevadas e equitativas e em menor intensidade garantir oportunidades iguais de tal maneira que podem obter resultados mais equitativos. Porém, este estudo mostra que a escola promove diferenças, na medida em que existe variação de resultados entre as escolas, mesmo que esta variação de desempenhos se dê em virtude das características dos alunos. Esta variação no desempenho entre as escolas a partir das características dos alunos ocorre em maior escala na Argentina do que no Brasil, porém, as diferenças de desempenhos nas escolas podem acontecer em virtude das características do contexto escolar, que também se mostram superiores na Argentina, bem como, em menor intensidade pelo clima escolar, recursos e políticas, que igualmente se mostram mais elevadas na Argentina do que no Brasil.

Em outras palavras, a variação entre as escolas no Brasil e na Argentina se dá principalmente pelas características dos alunos e do contexto escolar e, em num menor percentual pelas características do clima escolar, das políticas e dos recursos da escola. As variações explicadas pelas características do clima, política e recursos da escola só se mostram significativas quando relacionadas às características dos alunos e das escolas.

Embora se advirta que o baixo desempenho não esteja diretamente ligado a um contexto socioeconômico desfavorável, este é um fator que não pode ser desconsiderado, pois, existe uma relação entre contextos familiares favoráveis e altos níveis de desempenho em leitura. Uma análise dos alunos situados no nível mais inferior de desempenho (abaixo do nível 1), no conjunto dos países, revelou que, em sua maioria estes alunos são advindos de

contextos familiares desfavoráveis, do sexo masculino, estrangeiros ou filhos de pais estrangeiros. Assim, a estrutura familiar é considerada um fator de influência, tanto quanto a educação dos pais.

Em se tratando dos recursos familiares, quase sempre, os educandos com maiores recursos econômicos tendem a apresentar um melhor desempenho na capacidade leitora. Além disso, a educação dos pais, também é apontada como um dos fatores que pode influenciar no desempenho dos estudantes.

Desse modo, chega-se ao entendimento de que parece não haver um fator único que explique por si só, a razão de algumas escolas apresentarem resultados superiores ou inferiores, pois, o êxito ou fracasso no desempenho dos alunos está relacionado a um conjunto de elementos, dentre os quais residem as características dos alunos, o papel das políticas e da própria escola.

Dentre as políticas escolares se menciona a moderação do efeito das desvantagens sociais, pois os resultados mostraram que alguns fatores escolares como os recursos, as políticas e as práticas e o clima escolar ganham relevância para o rendimento dos alunos.

Em relação à diminuição das diferenças entre gênero, observou-se que na Argentina as alunas apresentaram resultados superiores aos alunos nas três áreas avaliadas pelo PISA 2000, e no Brasil, as educandas obtiveram resultados superiores em leitura e os educandos em matemática, contudo, em ciências não foi possível estabelecer uma diferenciação.

Observou-se que as alunas apresentam melhores resultados na habilidade leitora, mesmo quando estas não se dedicam. Ainda assim, assinala-se que os alunos que leem por prazer, mostram uma atitude mais positiva diante da leitura e os que recorrem a uma variada gama de materiais, independentemente do contexto socioeconômico tendem a serem melhores leitores e obterem uma pontuação mais elevada.

A quantidade de alunos por turma nas aulas de língua indica que à medida que aumentam o número de estudantes por turma, o desempenho médio na capacidade leitora diminui – a Argentina relatou ter em média turmas compostas por 30 alunos, no Brasil a média é de 39. Assim a ideia se confirma, pois, o Brasil com mais alunos por classe obteve um desempenho inferior à Argentina que possui menos alunos.

O senso comum estabelece que um número maior de aulas represente níveis mais elevados de desempenho, pois, presume-se que quanto mais aulas os alunos têm mais conhecimentos e habilidades são desenvolvidas, contudo, isso não se confirmou pelos resultados apresentados no PISA 2000, pois, na medida em que a Argentina, com um número

inferior de aulas destinadas ao ensino da língua, apresentou um resultado superior ao do Brasil.

Em relação às categorias: descentralização, autonomia e avaliação, em conformidade como o objetivo da reforma educacional na América Latina nos anos de 1990, de **“Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão”**, observou-se que ele se constituiu num elemento decisivo para a reforma educacional tanto no Brasil quanto na Argentina, pois se configurou numa nova estrutura, de aspecto mais político, conferindo ao governo federal formas de regulamentação do fazer educacional, na medida em que paulatinamente passa a compartilhar atribuições com outras instâncias administrativas e demais setores da sociedade civil. Sem deixar de mencionar a centralização das decisões e controle dos resultados pelo estabelecimento de diretrizes curriculares e de um sistema nacional de avaliação, e, portanto, uma autonomia relativa.

Com a reformulação do papel do Estado na educação, subsidiada pela substituição da centralização do Estado, no provimento dos gastos com a educação pública, mediante a incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública, porém asseguradas suas funções de regulamentação e coordenação, o processo de distribuição de “poder” às instâncias administrativas e mesmo para a escola se caracteriza pela descentralização, alicerçada na centralidade do governo nacional.

Importante destacar que a descentralização pode estar associada à forma de organização polítoterritorial – estados unitários ou federativos –, às relações entre instâncias governamentais diversas, como também às relações entre o Estado, escola e sociedade civil e empresas privadas.

Em relação à descentralização da educação, observa-se que na Argentina esta se promoveu através da provincialização e no Brasil pela municipalização. No Brasil foi iniciada com a Constituição Federal de 1988, no qual os municípios ganham o estatuto de ente federado. A transferência das escolas às províncias na década de 1990 deu continuidade a um processo iniciado no período ditatorial na Argentina, não levando em conta a precarização das condições institucionais e humanas, pois determinou que cada província, bem como, a Cidade autônoma de Buenos Aires se tornasse responsável por sua própria educação.

Isso implicou em novas competências, a começar pelo Ministério da Educação que deixou de governar as escolas e passou a se ocupar de assegurar o cumprimento dos princípios e objetivos pela lei estabelecidos, baseados nos critérios de unidade nacional; democratização; descentralização; participação; equidade; intersetorialidade; articulação; transformação e inovação. Em decorrência da descentralização o Ministério da Educação da Nação e o

Ministério de Educação das Províncias passam a elaborar e gerenciar seus planos curriculares, bem como, planejar e administrar o sistema educativo de suas respectivas jurisdições. E nesta mesma perspectiva, a atribuição de definição de políticas foi conferida ao CFCyE.

Pela divisão, coube aos governos das províncias e à base do sistema, as obrigações orçamentárias e administrativas concernentes ao funcionamento das instituições, ao passo que as províncias se responsabilizaram pelo pagamento do salário docente, enquanto as escolas buscariam recursos para o custeio dos demais gastos, recorrendo a formas alternativas para saldá-los. Ou seja, o Estado nacional incumbiu as províncias pelo maior do gasto social e, além disso, passou a exigir-lhes equilíbrio das contas fiscais, o que acarretou em algumas províncias na demissão de funcionários e corte no orçamento das políticas sociais.

No Brasil, a descentralização não apenas modificou a relação federativa do Brasil como possibilitou a co-responsabilização da comunidade pela educação pública e conferiu à iniciativa privada maior abertura, sobretudo, dos setores privado e filantrópico na complementação do orçamento, no auxílio na gestão dos recursos, rompendo com a exclusividade do Poder Público no financiamento das escolas públicas.

E tal como ocorreu na Argentina, o governo federal instituiu que Estados e Municípios se incumbissem pelas responsabilidades de gestão e provimento da educação de todos os níveis, com priorização do ensino fundamental. A incumbência da União se centrou na responsabilidade pela definição das diretrizes gerais para a educação de qualidade, bem como, pela avaliação de resultados.

Esse processo de municipalização no provimento do ensino fundamental, precarizou o sistema educacional, ao acentuar a burocratização da educação e da gestão sem que se criassem condições para a democratização da educação básica em âmbito local. Constituiu-se na simples transferência de responsabilidades, e a exemplo do que ocorreu com a provincialização na Argentina, não se levou em consideração as disparidades socioeconômicas entre os entes federados. Com a descentralização, propôs-se a divisão de funções entre os entes federados no Brasil, para a consecução destas responsabilidades, determinou-se que a União deveria aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 18% enquanto que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal – DF, 25% de suas receitas advindas de impostos.

A gestão na escola também se caracteriza em uma forma de descentralização, se reflete no grau de autonomia nas tomadas de decisões, no que ensinar, em que aplicar os recursos, por exemplo. Tanto no Brasil quanto na Argentina, apesar de haver espaço nos currículos para inclusão de conteúdos, existe um currículo base a ser seguido. Na Argentina

eles se denominam Conteúdos Básicos Comuns e no Brasil, Parâmetros Curriculares Nacionais.

Além de mudança na gestão da escola com a participação da família e da comunidade, propõem-se mudanças nos processos e conteúdos de aprendizagem, implantam-se sistemas nacionais de avaliação em ambos os países. Há que se destacar que o Brasil experienciou anteriormente à Argentina avaliações no âmbito do sistema, o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (EDURURAL), (1980-1985). Em 1992 surge o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), o qual deu origem ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Em relação à Argentina, a avaliação da qualidade da educação surge em 1988, por meio de uma parceria entre Ministério da Educação da Nação, UNESCO e o Banco Mundial. Contudo, o Sistema Nacional de Avaliação (SINEC) é criado em 1993.

Como tal, denota-se que nas leis brasileira e argentina se estabelecem instâncias de gestão e administração escolar em vários âmbitos, inclusive na iniciativa privada, mas, deixam clara sua função de decisão e controle no que se refere à definição de uma política nacional, fiscalização e avaliação dos resultados.

E em que pese à promoção nos dois países, a descentralização administrativa por meio de sistemas regionais, o governo central não se destitui do poder de decisão. Em âmbito escolar e no que diz respeito a seus profissionais, ambas as leis estabelecem as incumbências para cada um, denotando, porém, além da responsabilidade no cumprimento da política nacional, percebe-se uma sobrecarga de trabalho e, além disso, se denota o envolvimento da sociedade e da escola.

Os dados relativos à possibilidade dos alunos estarem matriculados em níveis diferentes de ensino se mostram fortes no Brasil e na Argentina, todavia no Brasil esta se mostra mais significativa, e isso pode ter relação com o desvio entre idade e série, necessitando, portanto uma investigação mais aprofundada para confirmá-la ou não. A julgar pelos índices de analfabetismo entre os adolescentes de 12-17 anos no início do século XXI, três vezes superior no Brasil em relação à Argentina, isso não pode ser desconsiderado e pode se constituir numa pista importante.

Na maioria dos países em que existem critérios de diferenciação a partir da idade dos alunos, houve vantagem no desempenho dos educandos nos países em que esta seleção para programas ou instituições não existe. Todavia, em relação ao Brasil, os alunos ascendem do ensino fundamental ao médio sem a necessidade de submissão a avaliações para tal promoção, ao contrário da Argentina, na qual a avaliação ocorre entre 14-15 anos. Porém, a

regra não se aplicou ao Brasil e Argentina, posto que embora não haja critérios de seleção por idade no Brasil, o desempenho dos alunos foi menor do que o dos educandos argentinos, para os quais existe seleção. E se o senso comum, de que critérios de seleção por idade podem corroborar para desempenho mais altos não se confirmou para a maioria dos países, isso se confirma em relação ao Brasil e Argentina.

Em que pese existirem muitos fatores que possam influenciar no desempenho dos alunos, pode-se dizer que o status profissional dos pais dos alunos, com base no status socioeconômico das escolas agrupadas por critérios de seleção, se mostra bastante forte em ambos os países, pois representa quase superior a 35% no Brasil e na Argentina. Em relação ao status ocupacional dos pais, e à variação do desempenho dos alunos, houve a confirmação de que a desigualdade aumenta a diferenciação, e além disso a diferença se mostra mais saliente em relação à Argentina.

No que diz respeito à variância entre as escolas e o status socioeconômico da escola se apresenta significativa tanto para o Brasil quanto para a Argentina, contudo, na Argentina, a variação se mostra superior e, juntamente com ela também ocorre uma elevação no desempenho médio em leitura. Não havendo portanto associação entre qualidade e equidade, pela variação entre as classes e baixo desempenho em leitura no PISA 2000. Entendida a qualidade como o atingimento dos níveis mais altos de desempenho e equidade como a distribuição equitativa desta qualidade.

Embora se considere que a qualidade não se limite à pontuação, mas a um conjunto de condições que concorrem para a consecução dos níveis de desempenho.

No que diz respeito à descentralização da gestão, numa perspectiva da divisão do poder no processo de tomada de decisão, entre toda a comunidade escolar: conselho escolar, o diretor, o chefe de departamento, e os professores, a análise dos dados revelaram que tanto no Brasil quanto na Argentina, o diretor é quem possui maior responsabilidade pela gestão de pessoas, que o Conselho Escolar é o principal responsável pelas decisões dos recursos financeiros colocados dentro da escola, seguido pelo diretor. Porém, na decisão sobre o domínio das políticas estudantis, há a participação em alguma medida de todos os níveis de tomada de decisão, embora na Argentina seja mais evidente pelos diretores e no Brasil pelo Conselho Escolar.

No âmbito domínio do currículo e da instrução, se observa que há autonomia entre todos os segmentos na tomada de decisão, porém, isso ocorre em proporções diferenciadas. Na Argentina o poder de decisão sobre o currículo se dá em primeiro lugar pelos diretores, seguido pelos professores, no Brasil os professores também se colocam na segunda posição,

pois antes deles se destacam os chefes de departamento. A participação dos professores se mostra um pouco mais expressiva no campo do currículo (Brasil), como se mencionou anteriormente e em menor medida nas políticas estudantis (Argentina), em ambos os países.

Importante destacar que no PISA 2012 já se prevê a participação de informações relacionadas aos professores, e isto poderá dar maior visibilidade ao grau de autonomia das escolas, pois, no PISA 2000-2009, apenas constam os questionários de contexto direcionados ao alunos e dirigentes, não contemplando, portanto, a perspectiva dos professores, e além disso, ao se considerar que os resultados são avaliados externamente por programas nacionais e internacionais, como é o caso do PISA, questiona-se quanto ao grau de autonomia que realmente existe. Pois há que se considerar a influência dos diretores nas tomadas de decisão, necessitando-se analisar a composição, o funcionamento e o grau de participação de todos os membros.

Um dado importante a ser investigado com mais vagar em pesquisas futuras é o fato de que independente das características estudantis e fatores do âmbito escolar, a autonomia do professor não confere nenhuma relação significativa com o desempenho dos alunos em leitura, e observar se isto se confirma quando forem cruzadas as informações advindas dos professores se mostra imperativo.

No que concerne à descentralização dos recursos financeiros, se observou que nas escolas onde há maior autonomia sobre os seus recursos financeiros estas são menos prejudicadas pela falta de computadores para o ensino, ou pela falta de materiais didáticos na biblioteca, entre outras.

Concluiu-se que a partir da descentralização na tomada de decisões nos domínios da gestão de pessoas, do currículo e instrução, dos recursos financeiros e das políticas estudantis, não representam efeito direto sobre o desempenho dos estudantes, e que isso encontra relação a partir do tipo de escola: pública ou privada. Há que se destacar que as escolas privadas possuem maior autonomia nos quatro domínios da descentralização.

Em que pese a afirmação de que as diferenças nos resultados dos alunos no ensino público e privado, quando incluídas características do contexto dos estudantes e do nível de escolarização chegam a desaparecer, há evidências de que a privatização das escolas aumenta os níveis de segregação entre os alunos de diferentes contextos socioeconômicos.

Destaca-se que diferentemente do Brasil, no qual só existem escolas públicas e privadas – de acordo com a classificação do PISA 2000 –, na Argentina existem as escolas públicas, as privadas dependentes do governo e as privadas independentes. Contudo em ambos os países a maior concentração de alunos se situa nas escolas públicas.

Ou seja, em percentuais, observa-se que no Brasil e Argentina, a maioria dos alunos está matriculada na escola pública. No Brasil isso corresponde a 90% do alunado e na Argentina a 56%. A escola privada “independente”, por outro lado acolhe 10% dos alunos brasileiros e 6% dos argentinos.

No Brasil a escola pública apresenta menor qualidade em relação às escolas privadas, contudo, em relação à escola pública na Argentina, a escola pública Brasileira se mostra superior. A escola pública argentina, por sua vez, possui qualidade de recursos educacionais inferiores às privadas dependentes e independentes. As escolas privadas “independentes”, no Brasil, também apresentam uma ligeira superioridade em relação às argentinas em se tratando da qualidade dos recursos educacionais.

No que tange à qualidade da infraestrutura física das escolas, no Brasil e na Argentina, as escolas privadas “dependentes ou independentes” apresentam melhor qualidade na infraestrutura física, porém, a qualidade na infraestrutura física brasileira da escola privada “independente” se mostra um pouco mais elevada que a escola privada dependente e independente na Argentina.

No que concerne aos fatores estudantis e o clima escolar, no Brasil as escolas privadas “independentes” apresentam vantagem em relação às públicas. Na Argentina, por seu turno, o comportamento e as atitudes dos educandos apresentam vantagens para as privadas dependentes e independentes do governo, em relação à pública, porém esta se mostra muito apertada.

Em relação ao clima escolar no Brasil e na Argentina, os fatores relacionados aos professores se mostram mais favoráveis nas escolas privadas, em comparação com a escola pública, ainda que na Argentina as diferenças sejam muito pequenas.

Em resumo, os fatores dos alunos e professores, relacionados ao clima escolar se mostram bem demarcados no Brasil, especialmente na escola privada “independente” em comparação com a pública e, na Argentina, embora muito próximos, apenas no fator relacionado ao compromisso e moral dos professores, há menor influência no clima escolar das escolas privadas independentes, nas demais, se sobressaem as escolas públicas, seguidas pelas privadas dependentes com menor influência no clima escolar em relação aos fatores associados aos alunos e professores.

Acerca do desempenho dos alunos do ensino público e privado, enquanto na Argentina existem nítidas diferenças entre o desempenho dos alunos, no Brasil não é possível fazer uma diferenciação, e por isso não se pode afirmar que escola privada seja melhor ou pior que a pública.

Na Argentina a escola pública apresentou desempenho inferior às escolas privadas, e mesmo as escolas privadas dependentes apresentaram resultados menores que as privadas independentes, e esta diferença pode estar relacionada aos níveis mais altos de status socioeconômico, dos recursos da escola e do clima escolar da escola privada dependente em relação à pública.

No que concerne às avaliações, a literatura dá indícios de que ao invés de ela promover a elevação da qualidade tem se constituído num instrumento de gestão que, quando os resultados se mostram desfavoráveis, há uma tendência em se pressionar o professor ao invés de rever o sistema.

E além disso, a pontuação nas provas têm sido empregada como sinônimo de qualidade, perdendo de vista o fato de que as avaliações psicométricas são incapazes de capturar questões importantes do processo educativo, havendo distância entre o que é ensinado na escola e o que se cobra nas avaliações, fazendo com que os países reorientem seus currículos se tornando cada vez mais homogêneo.

Por outro lado, em grande medida, a generalização faz com que a cultura da avaliação seja tomada como negativa, por revelar o que não se queria ver. E além disso, se enfatiza que o contexto socioeconômico da família é determinante do resultado da prova, e o resultado das provas não é considerado consequência de fatores educacionais.

O diferencial do PISA reside no fato de ele cruzar as informações do contexto familiar e escolar com o desempenho dos alunos. Além do que, mais do que selecionar questões de múltipla escolha, os alunos precisam externar suas reflexões através de respostas a perguntas que requerem que eles redijam suas respostas.

Há que se considerar que existe uma gama de produções elaboradas a partir das aplicações do PISA, e elas se encontram, em linhas gerais, disponíveis e gratuitas nos sites oficiais, porém, há pouca preocupação entre os países em se garantir uma maior divulgação e acesso a todas as informações contidas, pois, com exceção dos informes nacionais, poucos são os documentos traduzidos em língua nacional, outras publicações se encontram em inglês e francês, e em alguns casos em espanhol. Por isso tornar estes documentos mais acessíveis poderia democratizar o acesso às informações.

Com certeza as avaliações padronizadas apresentam muitos problemas e, não são capazes de retratar a realidade por completo, porém, elas trazem indícios que, quando utilizados com cuidado, podem servir como referencial para a política como um todo e, mais especificamente no caso da educação, para as políticas educacionais.

Compreender que se faz mau uso dos indicadores revelados nas avaliações, é pensar uma nova maneira de ler esses resultados e procurar, para além do que está posto, evidenciar o que não se permitiu visualizar, ou mesmo propor uma nova maneira de lê-los a partir de outras perspectivas. Quando se observa o baixo desempenho do Brasil e da Argentina no PISA 2000, em relação aos demais países, foca-se apenas nos resultados, ou seja, no ranqueamento, possivelmente isso possui significado diverso de uma análise comparativa que permita compreender o porquê destes valores, sem se permitir desvelar o que está por trás destes números.

Assim sendo, conclui-se que são múltiplos os fatores que podem influenciar no desempenho dos alunos, e eles não podem ser analisados separadamente, por isso, a qualidade da educação não pode se pautar num único elemento – alta pontuação nas avaliações –, e ainda que se entenda que elas não atestam a qualidade, por outro lado, trazem indícios das carências e limitações.

Pode-se dizer que no que concerne aos objetivos propostos por Casassus para a Reforma Educacional na América Latina, nos anos de 1990, dos quais foram extraídas as categorias de análise, que nortearam o presente estudo: qualidade, equidade, descentralização, autonomia e avaliação, destaca-se que embora estejam relacionados em alguma medida aos resultados do PISA 2000, não se pode afirmar que tenham influenciado no desempenho dos alunos, na medida em que se observou que as características dos alunos e da escola se mostraram os fatores mais relevantes, e ainda, que as diferenças são maiores no interior das escolas do que entre as escolas do país.

Demonstra-se assim que o PISA se situa entre os objetivos das reformas educacionais, uma vez que pelo viés da descentralização/centralização, a avaliação se constituiu em um dos elementos fundamentais para o fortalecimento do poder regulatório do Governo central.

Em relação à avaliação do PISA 2000, uma análise comparativa com o PISA 2009, poderia demonstrar como se mostrou o desempenho do Brasil e da Argentina de uma avaliação para a outra, posto que, num período mais amplo isto poderia dar uma dimensão maior da influência das políticas implementadas, assim como na sua relação tanto no que diz respeito aos aspectos escolares, quanto econômicos, políticos e sociais.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Lei 24.195 de 5 de maio de 1993. **Lei Federal de Educação**. Argentina, maio, 1996. Disponível em: http://www.me.gov.ar/consejo/cf_leyfederal.html. Acesso em: 12/05/2009.

_____. Lei 26.206 de 27 de dezembro de 2006. **Lei de Educação Nacional**. Argentina, dez, 2006. Disponível em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/12294.pdf>. Acesso em: 12/05/2009.

ALMANDOZ, M. R. e VITAR, A. Caminhos da Inovação: as políticas e as escolas. In: VITAR, Ana, ZIBAS, Dagmar M. L., FERRETI, Celso., TARTUCE, Gisela Lobo B. P., (Orgs) **Gestão de Inovação no Ensino Médio**: Argentina, Brasil, Espanha. Brasília: Liber Livro Editora, 2006. P.15– 47.

ARELARO, L. R. G. Resistência e Submissão: a reforma educacional na década de 1990. (2000, 95-116). In: KRAWCZYK. N.; CAMPOS. M. M.; HADDAD. S.(orgs). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI**: Reformas em Debate. Campinas: Autores associados, 2000.

BARRETTO, E. S. de S. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**. Campinas, ano XXII, n. 75, p.48-66, Agosto, 2001.

BONAMINO, A; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. **Cadernos de Pesquisa**: Fundação Carlos Chagas. São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov.1999.

BORON, A. A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”: Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R; WANDERLEY, L. E. (Orgs). **América Latina**: Estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003, p.19-68.

BOTTANI, N. La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra, p. 75-90, mar./ 2006. Disponível em: www.revistaeducacion.mec.es. Acesso em: 23/07/2010.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> Acesso em: 13/03/2009.

_____. Ministério da Educação. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: DF, dez. 1996.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CAMPOS, R. F. A Educação Infantil no Contexto Pós-reforma: Institucionalização e Regulação no Brasil e Argentina. In: **Anais da 32ª Reunião Anual da ANPED**: Sociedade, cultura e educação: novas regulações, Caxambu - MG 2009. v. 1. p. 1-16. Disponível em:

<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT07-5895--Int.pdf>. Acesso em: 27/12/2010.

CARVALHO, L. M. Governando a Educação pelo Espelho do Perito: uma análise do PISA como instrumento de Regulação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009. Disponível em: Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23/08/2010.

CASASSUS, J. El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. **Revista Brasileira de Política e Administração Escolar**. Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 71-79, jan/abr. 2007.

_____. A reforma da América Latina no contexto da globalização. In: **Cadernos de pesquisa**. N.114., p.7-28, Nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf>. Acesso em: 16/08/2010.

CASTRO, M. L. O. **Brasil e Argentina: Estudo Comparativo das respectivas Leis Gerais sobre Educação**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, julho, 2007. Disponível em http://www.senado.gov.br/textos_discussao.htm. Acesso em 29/08/2008.

CHILE. Ministerio de Educación. Factores que Explican los Resultados de Chile en PISA. Santiago: **Ministério da Educação**, 2003. Disponível em: http://www.mineduc.cl/biblio/documento/nota_tecnica_pisa.pdf. Acesso em: 23/12/2010. 46 p

COSTA, E.; AFONSO, N. Os Instrumentos de Regulação Baseados no Conhecimento: O caso do Programme for International Student Assessment (PISA). **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1037-1055, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23/08/2010.

CURY, C. R. J. **Legislação brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DELVAL, J. **Manifesto por uma escola cidadã**. Tradução: Jonas Pereira dos Santos, Campinas: Papirus, 2006.

EARL, B. **Métodos de pesquisa de Survey**. Trad. Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

FARIA, C. A. P. de; FILGUEIRAS, C. A. C. As políticas de Avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p.327-367.

FERRER JULIÁ, F. **La Educación Comparada Actual**. Barcelona: Ariel, 2002.

FIGUEIREDO, I. M. Z. A Reforma do Estado e a Descentralização da Educação. Cascavel: EDUNIOESTE, 2008. p.79-93. In: ZANARDINI, I. M. S.; ORSO, Paulino José. (Orgs.) **Estado, Educação e Sociedade Capitalista**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2008.

FRANCO, M. C. **Estudos Comparados e Educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1992.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. 1962. Tradução: Igor Cesar Franco. São Paulo: Arte Nova, 1977. Disponível em: www.libertarianismo.org/livros/MF-Capitalismoeliberdade.pdf. Acesso em: 12/12/2010.

GABRIJELCIC, C.; ROCA, E. M.; SANTISI, G.; ZAMBELLA, M. E. **La Educación Polimodal: Su implementación en la transformación**. Buenos Aires: Lugar Editorial S.A, 1998.

INEP. **PISA 2000: Relatório Nacional**. BRASÍLIA, 2001, disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/PISA2000_250.pdf. Acesso em 14/05/2010. Acesso em: 18/09/2009.

KRAWCZYK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N. R; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas, SP: Autores associados, 2000, p.1-11.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina: uma perspectiva histórico-sociológica** (Argentina, Brasil, Chile e México na década de 1990). São Paulo: Xamã, 2008.

_____. A reforma educacional na América Latina nos anos 90: Uma perspectiva histórico-sociológica. In: **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**. Relec/Año 1 n.1, p.10-17, 2010. Disponível em: <http://www.saece.org.ar/relec/art1.html>. Acesso em: 19/01/2011.

_____. Homogeneidad y Heterogeneidad: Un Estudio Comparativo sobre la Reforma Educativa de la Década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. In: **Estudios Pedagógicos**. Chile: Universidad Austral de Chile, vol. 33, núm. 2, pp. 59-80, 2007. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=173514134004>. Acesso em: 29/12/2010.

KRAWCZYK, N. R; WANDERLEY, L. E. (Orgs). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEÓN, A; VÁZQUEZ, S. A. Report on Educational Evaluation in Argentina and the Surrounding Debates. In: **Argentina Report to IDEA Research Network** “Testing, Testing, Testing...” Seminar-Forum. México, 19-21, fev. 2009. Disponível em: <http://www.idea-network.ca/userfiles/image/file/Evaluation%20Report%20-%20Argentina,%20CTERA.pdf>. Acesso em: 29/09/2010.

LOPES, A. C. Competências na organização curricular da reforma do ensino médio. **Boletim Técnico do SENAC**, v.27, n.3; p 1-20, 2001. Disponível em: www.senac-nacional.br/informativo/BTS/273/boltec273a.htm. 2001. Acesso em: 24/08/2010.

LÓPEZ, N; SOURROUILLE, F. Adolescencia y analfabetismo en América Latina 2000-2007. In: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. **Atlas de las desigualdades educativas en América Latina**. Disponível em: http://atlas.siteal.org/capitulo_1. Acesso em: 12/01/2011.

MORAES, R. C. de. As incompatíveis virtudes do mercado: Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, Maria Malta & HADDAD, Sérgio.(orgs). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas: Autores associados, 2000.

MORDUCHOWICZ, A. Economía, educación, regulación y mercado: una convivencia difícil. **Pro-Posições**, v. 19, n. 3, p.1, set./dez. 2008.

NOBORU, S. **A Strategy for Enlargement and Outreach**. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/37434513.pdf>. Acesso em: 23/11/2010.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual de Introdução ao estudo do direito: com exercícios para sala de aula e lições de casa**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **El Programa PISA de la OCDE qué es y para qué sirve**. Paris: OCDE, 2008. Disponível em: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/58/51/39730818.pdf>. Acesso: 08/12/2009.

_____. **Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development**. Paris: Paris: OECD, 1960. Disponível em: [http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00&&en-US\\$01DBC.html](http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00&&en-US$01DBC.html). Acesso em: 12/12/2010.

OCDE. **Muestra de reactivos empleados en la evaluación PISA 2000: Aptitudes para Lectura, Matemáticas y Ciencias**. Trad. Claudia Esteve, México: Santillana. S.A, 2002. Disponível em: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9602014E.PDF>, Acesso em 05/04/2010.

_____. **OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement**. Paris: OECD, 2007. Disponível em: http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_33873108_36016449_38604487_1_1_1_1,00.html. Acesso em: 05/04/2010

_____. **Más información sobre la OCDE**. Paris: OCDE, 2011a. Disponível em: http://www.oecd.org/document/7/0,3343,es_36288966_36288120_36954951_1_1_1_1,00.html. Acesso em: 09/01/2011.

_____. **Participation of non-members and Accession Process**. Paris: OCDE, 2011b. Disponível em: http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_21571361_38481278_41461701_1_1_1_1,00.html#B2. Acesso em: 09/01/2011.

_____. **Brazil and the OECD**. Paris: OCDE, 2011c. Disponível em: http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_33873108_36016449_38540994_1_1_1_1,00.html. Acesso em: 09/01/2011.

_____. **Preguntas frecuentes.** Paris: OCDE, 2011d. Disponible em: http://www.oecd.org/document/25/0,3746,es_36288966_36287974_36554073_1_1_1_1,00.html. Acceso em: 09/01/2011.

_____. **OECD enlargement.** Paris: OCDE, 2011e. Disponible em: http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en_33873108_36016449_38598698_1_1_1_1,00.html. Acceso em: 09/01/2011.

_____. **School Factors Related to Quality and Equity: RESULTS FROM PISA 2000.** Paris: OCDE, 2005. Disponible em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/34668095.pdf>. Acceso em: 05/09/2010.

_____. **Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000**. Paris: OECD, 2001. Disponible em: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/32/33691620.pdf>. Acceso em: 09/04/2010.

_____. **Student Engagement at School - A sense of belonging and participation: Results from PISA 2000.** Paris: OCDE, 2003. Disponible em: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/33689437.pdf> - 21k. Acceso em: 07/09/2010

OCDE-PISA (PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT), **Iberoamérica en PISA 2006: Anexos Informe Regional del GIP (Grupo Iberoamericano de PISA).** México: OCDE, 2009. Disponible em: http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/evaluacion_educativa/internacionales/193899-%20Anexos%20GIP.pdf. Acceso em 21/04/2010.

_____. **Informe Nacional:** República Argentina. Buenos Aires: OCDE, jun. 2004. Disponible em: <http://diniece.me.gov.ar>. Acceso em: 23/04/2010.

OCDE-UNESCO. **Aptitudes Básicas para el Mundo de Mañana – Otros Resultados del Proyecto PISA 2000:** Resumen Ejecutivo, 2003. Disponible em: <http://www.oecd.org>. Acceso em: 17/05/2010.

OLIVEIRA, R. P. de.; ADRIÃO, T. O Ensino Fundamental. In: OLIVEIRA, R. P. de.; ADRIÃO, T.(Orgs). **Organização do ensino no Brasil:** Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2007, p.31-46.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010.** Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Costa Rica: Santilla, jul. 2010. Disponible em: www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org. Acceso em: 02/09/2010.

PUIGGRÓS, A. **Qué paso en historia de la educación argentina.** Breve historia hasta el presente. Edició ampliada y actualizada. 4.^a ed. Buenos Aires: Galerna, 2008.

RODRIGO, L. La eficacia de las escuelas públicas y privadas en Argentina: Un análisis a partir de los datos del estudio PISA. In: **Réseau Amérique latine.** In: PENS/EDU. Simpósio de Políticas educacionales y gestión de sistemas escolares, p.1-35, 2007. Disponible em:

<http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/PENS-EDU/PENS-EDU-1-RODRIGO.pdf>. Acesso em: 12/11/2010

_____. El rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en PISA 2006. In: **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**. Año 1, n.1, p. 33-43 2010. Disponível em: <http://www.saece.org.ar/relec/art1.html>. Acesso em: 19/01/2011.

_____. Organismos Internacionales y Reformas Educativas el Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa. 2006 .In: **Revista de Educación**, n. 341, p. 845-866. Septiembre-diciembre 2006.

RIZO, F. M. PISA en América Latina: lecciones a partir de la experiencia de México de 2000 a 2006. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra, p. 153-167, mar./ 2006. Disponível em: www.revistaeducacion.mec.es. Acesso em: 23/07/2010.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK. N.; CAMPOS. M. M.; HADDAD. S.(orgs). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas: Autores associados, 2000, p.63-92

SCHLEICHER, A. **General view of the results from PISA**: Indicators for education policy. Rio de Janeiro, 8-10 set. 2005.

_____. Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra, p. 21-43, mar./2006. Disponível em: www.revistaeducacion.mec.es. Acesso em: 23/07/2010.

SAVIANI, D. Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de Educação (CONAE). In: QUEIROZ, A. C.; GOMES, L. (Org.) **Conferência Nacional de Educação (CONAE) – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009.

_____. **A nova lei da Educação: Trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHNEIDER, G. **Política Educacional e Instrumentos De Avaliação: Pensando um Índice de Condições Materiais da Escola**. Dissertação (Mestrado) – Setor de Educação. UFPR, Curitiba, 2010, 250p.

SILVA, M. R. da; ABREU, C. B. de M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. In: **Perspectiva**. Florianópolis, v.26, n.2, p.523-550, jul./dez. 2008.

SINISI, L. Um estudo sobre o Programa de Fortalecimento Institucional nas Escolas de Ensino Médio da cidade de Buenos Aires. In: VITAR, A.; ZIBAS, D. M. L.; FERRETI, C.; TARTUCE, G. L. B. P. (Orgs) **Gestão de Inovação no Ensino Médio: Argentina, Brasil, Espanha**. Brasília: Liber Livro Editora, 2006. p. 49-81.

SOLARI, M. H. **Historia de la educación argentina**. 1ª ed. 16ª reimp. Buenos Aires: Paidós, 2006.

SOUSA, S. Z. 40 anos de contribuição à avaliação educacional. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo, v. 16, n.31, p.7-36, jan/jun, 2005.

TIRAMONTI, G. Após os anos 90: novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. (2000, 117-140). In: KRAWCZYK, N. R.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S.(orgs). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI**: Reformas em Debate. Campinas, SP: Autores associados, 2000.

TOLENTINO NETO. L.C.B. Os Interesses e posturas de jovens alunos frente as ciências: resultados do Projeto ROSE aplicado no Brasil.Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Ensino de Ciências e Matemática. FEUP , São Paulo 2008. Disponível em: <http://roseproject.no/network/countries/brazil/bracaldeira-tolentino-neto.pdf>. Acesso em: 29/11/2010.

TORANZOS, L. Evaluación y Calidad. In: **Revista Iberoamericana de Educación**. n.10, p. 63-78, jan/abr 1996.

TROJAN, R. M. Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Rio de Janeiro, v.26, n.1, p.1-208, jan./abr. 2010.

_____. **Educação Comparada**: considerações teórico-metodológicas no contexto da globalização. In: Anais del III Congreso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación – reformas educativas contemporáneas: continuidad o cambio? Buenos Aires, 25-27 de junho de 2009.

TURNER, R. El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA): Una Perspectiva General. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra, p.45-74, mar./2006. Disponível em: www.revistaeducacion.mec.es. Acesso em: 23/07/2010.

UNESCO. **Educação: um tesouro a descobrir** – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Tradução: José Carlos Eufrásio.10 ed. São Paulo: Cortez. Brasília, DF. 2006. 288p.

URETA, C. V. de M. Presentación: Una visión integral de las evaluaciones del PISA (OCDE) con especial atención a la participación de España. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra, p. 13-18, mar./2006. Disponível em: www.revistaeducacion.mec.es. Acesso em: 23/07/2010.

VEDIA, M. **La educación es hoy liderada por Finlandia y los países asiáticos**. In: **Diario de La Nación**. 28 de Jul, 2005. Disponível em: <http://weblog.mendoza.edu.ar/nacionales/archives/006695.html>. Acesso em: 05/12/2010.

VIEIRA, S. L. **Leis de Reforma da Educação no Brasil**: Império e República. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. V. 4, 2008.

VIDAL, D. G.; GVIRTZ, S. A constituição e reforma dos sistemas educativos no Brasil e na Argentina (1820 – 2000): histórias conectadas. In: ARAÚJO, M. M. de. (Org.) **História(s) Comparada(s) da Educação**. Brasília, Liber livro/UFRN, 2009, p.99-124.

ZANARDINI, I. M. S. A Reforma do Estado Brasileiro no Contexto da Globalização e da Pós-Modernidade. Cascavel: EDUNIOESTE, 2008. p.65-77. In: ZANARDINI, I. M. S.; ORSO, P. J. (Orgs.) **Estado, Educação e Sociedade Capitalista**. Cascavel: EDUNIOESTE, n. 2, 2008.

ZIBAS, D. M. L.; FERRETI, C.; TARTUCE, G. L. B. P. A reforma do ensino médio e o protagonismo de alunos e pais. In: VITAR, A., ZIBAS, D. M. L., FERRETI, C., TARTUCE, G. L. B. P. (Orgs) **Gestão de Inovação no Ensino Médio**: Argentina, Brasil, Espanha.