

El concepto de calidad en la educación: construcción, dimensiones y evaluación

Avances en México

Secretaría de Educación
Pública de Puebla

Responsables del PEEME
en Hidalgo, Guanajuato, Veracruz,
Baja California y Durango
Agentes educativos de Ciudad
de México, Tlaxcala y Baja California

Evaluación del sistema educativo

José Luis Gutiérrez
Marcela Gajardo
Dirección de Evaluación de Políticas
y Programas Educativos del INEE

Voces del INEE

Sylvia Schmelkes
Teresa Bracho
Francisco Miranda
Harvey Spencer Sánchez

Experiencias internacionales

Agencia de Calidad de la Educación de Chile
Ministerio de Educación Pública de Costa Rica
Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba
LLECE-UNESCO

Com textos traduzidos
para o português





Artigos em português

Em direção a um conceito de qualidade

Este artigo é parte de uma reflexão contínua e profunda que a **Dra. Teresa Bracho**, conselheira presidenta do Instituto Nacional de Avaliação da Educação, cultiva há décadas. A ordem cuidadosa de sua apresentação e a clareza de suas ideias são o melhor veículo para pensar seriamente sobre um conceito-chave na tarefa educacional: a qualidade.

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Conselheira presidenta do Conselho de Administração do INEE
tbracho@inee.edu.mx

Introdução

O Seminário Internacional Estratégias para Promover a Qualidade da Educação nasceu da minha preocupação acadêmica e profissional de determinar com a maior clareza possível o conteúdo do conceito de *qualidade* no âmbito educacional. Esse esforço contou com a participação de ministérios e institutos de avaliação da educação na América Latina, além de organizações e especialistas internacionais no assunto.

Além disso, conto com uma equipe de trabalho do Instituto Nacional de Avaliação da Educação (INEE, por suas siglas em espanhol), que se enfocou na definição teórica do conceito de qualidade na educação, na identificação de seus componentes ou dimensões, bem como na construção de indicadores adequados para monitorá-la, ao mesmo tempo em que propõe aplicações práticas de indicadores construídos com os dados e informações disponíveis no Instituto.

O conceito de qualidade é frequentemente utilizado no campo educacional de forma espontânea e muitas vezes acrítica, o que cria confusão em relação ao seu conteúdo. Além disso, é um conceito complexo — isto é, que reúne diversos significados e camadas de interpretação — e as diferentes

versões que lhe foram dadas nem sempre são compatíveis entre si. Em suma: na maioria dos casos em que a qualidade é mencionada na educação, ela é feita de maneira ambígua e imprecisa, e muitas vezes fora de sintonia com o contexto em que é usada.

Deve-se lembrar que a definição de qualidade no campo educacional é um assunto que não apenas representa um problema teórico, mas vai muito além da esfera estritamente acadêmica. E tem influência em questões relacionadas à tomada de decisão política e à gestão do sistema educacional e das escolas, bem como um alto impacto nos espaços escolares, onde o ensino e a aprendizagem ocorrem.

Como veremos mais adiante, a alteração constitucional mexicana de 2013 coloca o peso da Reforma Educativa justamente no conceito de “qualidade baseada no princípio de melhoria contínua”, que dá sentido às transformações e inovações implementadas desde então, — entre elas, a autonomia do INEE.

Neste contexto, uma prioridade urgente é definir com a maior precisão possível o que queremos dizer quando falamos de qualidade na educação, com o entendimento de que essa definição permitirá especificar os objetivos a serem alcançados, a fim de tornar realidade a garantia do direito a uma educação de qualidade para todos a partir do constante aprimoramento.

Este exercício não é pouca coisa, por isso vale a pena aproximarmos-nos pouco a pouco de um conceito de qualidade capaz de orientar nossa atividade, no sentido que o texto constitucional mexicano determina. Assim, mais do que pretender dar uma resposta definitiva ao problema de como definir e medir a qualidade educacional, nosso trabalho se concentra em fornecer elementos para que o debate sobre o assunto permita chegar a acordos básicos sobre como conceber e monitorar progressos ou retrocessos nessa questão.

Ao contrário do que acontece com outros tipos de indicadores, como os econômicos (em que se chegou a um ponto em que conceitos e metodologias são compartilhados, por exemplo, no caso do produto interno bruto), no caso da qualidade na educação, não há dois países que usem o mesmo indicador ou em que seja atribuída a mesma definição.

Essa circunstância se deriva da própria natureza do objeto estudado, pois a qualidade tem um caráter *relativo*, isto é, está ou não *relacionada* a um determinado padrão normativo;

axiológico, de modo a contemplar o sentido e a coerência que os valores conferem às ações de melhoria; *subjetivo*, já que sua concretização depende de escolhas individuais (ou de instituições geridas por indivíduos) em momentos específicos; e *contextual*, porque sua definição está intrinsecamente ligada ao ambiente.

Apesar do consenso geral internacional sobre a necessidade de promover uma educação de qualidade, cada um a concebe de maneira diferente. Portanto, o caminho para se chegar a uma solução neste caso não é o da reflexão individual, por mais profunda que seja, mas do acordo coletivo que permita a compreensão geral e o procedimento organizado dos atores envolvidos no fenômeno educacional.

Assim, “qualquer ação de política educacional que busque melhorar a qualidade da educação deve começar definindo explicitamente o conceito de qualidade que é adotado, para estabelecer os objetivos que se pretendem alcançar, a fim de poder falar de sua melhoria” (Bracho 2009: 47-50).

Abordagens à qualidade da educação

Para pensar em como abordar a definição e a medição de um conceito complexo, tomemos o exemplo da noção de pobreza. Em 1990, o Banco Mundial definiu o limiar da pobreza em um dólar por dia, estabelecendo um padrão normativo que rapidamente teve que ser ajustado, entre outras razões, porque estabelece um piso mínimo insuficiente. O ensinamento disso é que, mesmo sabendo que a pobreza é uma realidade intrínseca, relativa, multifatorial e multidimensional, sua mensuração parte de uma noção simples e concreta que estabeleceu um ponto de referência para orientar as ações de seu combate e serviu de base complementar a sua definição e avaliação. Hoje temos uma compreensão e medição muito melhor desse conceito, que avançou significativamente.

Em um famoso trabalho sobre equidade social, Amartya Sen (1980) observa que não se deve falar de igualdade no abstrato e que, ao abordar a questão, deve-se esclarecer a que tipo de igualdade estamos nos referindo. Primeiro, duas perguntas devem ser respondidas: igualdade em relação a quê? E igualdade para quê? - para posteriormente propor qual deveria ser o critério normativo. Da mesma forma, abordar de forma abstrata a qualidade educacional em um país sem estabelecer claramente sua definição não leva a lugar nenhum.

Este esquema é valioso desde que os campos ou abordagens aos quais correspondem as características observadas no objeto de análise sejam identificados. Assim sendo, o paradigma de qualidade da educação usado no México deve ser descrito, para então apresentar as abordagens a partir das quais ele pode ser analisado.

No México, o “paradigma multidimensional da administração da educação”, proposto por Sander (1996), teve forte influência na concepção de qualidade e é, sem dúvida, uma referência nas definições oficiais estipuladas pela legislação. Este modelo inclui quatro dimensões: econômica (eficiência), pedagógica (eficácia), política (efetividade) e cultural (relevância). No entanto, como Carlos Muñoz Izquierdo apontou: “É importante esclarecer que esse paradigma não foi projetado para ser aplicado diretamente à educação em si, mas à administração dos sistemas escolares” (2009: 24).

Portanto, mais do que uma definição da qualidade da educação, que inclui as definições legais atuais — incluindo as do INEE — são afirmações sobre alguns aspectos que podem influenciar a qualidade educacional, em particular no que diz respeito à administração do sistema (eficiência e eficácia), à qualidade do currículo (pertinência e relevância) e à forma como os recursos alocados à educação são distribuídos (suficiência e equidade).

Embora indubitavelmente tais aspectos sejam necessários em uma análise qualitativa da educação, vários autores propõem um conjunto de dimensões mais amplo, cuja abrangência permite uma definição mais completa e com nuances.

Com base em uma extensa revisão da literatura especializada e de pesquisas disponíveis sobre o assunto, é possível estabelecer as *macrodimensões*, nas quais os vários aspectos e temas enfatizados por diferentes abordagens para a qualidade da educação podem ser agrupados:

1. *Abordagem filosófica*. Inclui debates sobre a pertinência, a relevância e os propósitos da educação que é dada em um país. Coloca a ênfase em discussões axiológicas e pedagógicas. Explicitar os valores finais aos quais a educação é dirigida não é uma questão simples.
2. *Abordagem administrativa*. Busca avaliar a qualidade analisando a forma como os recursos alocados para a educação são geridos, tanto em termos econômicos (análise de eficiência) quanto em termos pedagógicos (estudos de eficácia escolar). Coloca sua atenção na maneira como os centros educacionais usam recursos humanos e materiais para que seus alunos alcancem uma aprendizagem significativa.
3. *Abordagem de direitos*. Busca estabelecer se o Estado cumpre as obrigações previstas na legislação nacional em questão e nos tratados internacionais sobre o tema, a fim de garantir o direito à educação de qualidade para toda a população.

Princípios básicos de qualidade educacional

Apesar da diversidade de definições acadêmicas e jurídicas sobre a questão da qualidade educacional, existem alguns acordos básicos em torno dela. Esses *princípios* estão incluídos na legislação mexicana e, em minha opinião, estabelecem um *piso básico* para avaliar os avanços em qualidade e equidade educacional.

1. *Princípio da universalidade*. Todas as pessoas devem ter acesso e permanecer na escola até a conclusão de sua escolaridade obrigatória.
2. *Princípio da equidade*. Não deve haver diferenças de acesso, permanência ou desempenho educacional entre as pessoas em função de seu gênero, grupo étnico, afiliação cultural, nível socioeconômico, nacionalidade ou qualquer outro motivo.
3. *Princípio da realização*. As pessoas devem desenvolver as mesmas competências (ou equivalentes), nos mesmos níveis e em cada ponto do sistema educacional, quaisquer que sejam os conteúdos, conhecimentos e valores que um sistema nacional pretenda ensinar.

4. *Princípio da suficiência e qualidade da oferta.* Para que os princípios acima sejam cumpridos, o Estado tem a obrigação de gerar uma oferta educacional com recursos humanos capacitados suficientes e condições materiais adequadas para esse fim.

Em meio a tantas perspectivas conceituais, esses quatro princípios nos proporcionam uma primeira definição operacional a partir da qual podemos orientar a ação e a avaliação, e nos permitirão identificar até que ponto o Estado cumpre com a garantia do direito humano à educação.

A qualidade da educação na Constituição

A abordagem dos direitos no México tem melhores elementos para construir uma definição funcional de qualidade educacional, uma vez que nossa legislação estabelece disposições claras sobre o que se entende por direito à educação de qualidade. A partir daí, é possível desenvolver um sistema de indicadores para verificar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos pela regulamentação vigente.

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, por suas siglas em espanhol) define claramente as características essenciais que a educação no país deve ter. Como é o instrumento legal mais elevado do México, cujas disposições são vinculativas, as disposições nele contidas constituem a base do que deve conter uma definição de educação de qualidade que seja operacional para o Estado e que permita guiar sua ação.

Se o terceiro artigo for lido com atenção, será verificado que os princípios estabelecidos na seção anterior estão clara e consistentemente integrados em nossa Carta Magna. De fato, é fácil identificar os *princípios educacionais* de:

1. *Universalidade ou acesso universal:* “Todos e todas têm o direito de receber educação. [...] Educação pré-escolar, primária e secundária compõem a educação básica; esta e o ensino médio serão obrigatórios” (primeiro parágrafo).
2. *Patrimônio:* “Contribuirá para a melhor convivência humana, [...] evitando os privilégios das raças, da religião, dos grupos, dos sexos ou dos indivíduos” (seção II, inciso c).
3. *Realização* (aprendizagem efetiva): “Será de qualidade [e buscará] o máximo desempenho acadêmico dos alunos” (seção II, inciso d).
4. *Suficiência e qualidade da oferta:* “O Estado garantirá qualidade na escolaridade obrigatória para que os materiais e métodos educativos, a organização escolar, a infraestrutura educacional e a adequação dos professores e gestores garantam o máximo aproveitamento escolar dos alunos” (terceiro parágrafo).

O texto constitucional acrescenta aos anteriores um quinto princípio fundamental, que a meu ver, significa um passo à frente na concepção da qualidade educacional.

5. *Princípio da melhoria constante:* “Será de qualidade, baseada na melhoria constante” (seção II, inciso d).

A adição do par de palavras — “melhoria constante” — pode parecer trivial, embora esteja longe disso. Essa característica torna a qualidade um expediente em aberto (que, conseqüentemente, requer uma definição aberta), em constante processo de renovação e crescimento. Obriga o Estado a garantir uma educação progressivamente extensa e profunda, cujas realizações e objetivos consistam em superar-se, em vez de atingirem padrões normativos predeterminados em qualquer um dos aspectos que os constitua. Em outras palavras: uma educação de qualidade que se adapte e se enraíze em seu próprio tempo histórico e promova a melhoria de todos os seus cidadãos.

Reflexões finais

De acordo com o acima exposto, a Constituição estabelece que, para que a educação seja considerada de qualidade, ela deve melhorar constantemente; não apenas em termos do conhecimento que transmite, mas também em cada um dos princípios que a caracterizam. Conseqüentemente, uma educação de qualidade implica a melhoria constante no acesso, realização, oferta educacional e equidade. Pode-se afirmar, então, que o princípio da melhoria constante é o princípio orientador da qualidade da educação no México.

O Seminário Internacional Estratégias para Impulsionar a Qualidade da Educação foi um excelente ponto de partida para dar clareza ao conceito. Permitiu um rico intercâmbio entre os países latino-americanos; através dele descobrimos pontos em comum e boas práticas que podem ser replicadas ou adaptadas. Este espaço também serviu para abrir a participação de especialistas internacionais com entrevistas e artigos nesta *Gaceta*.

Dissemos no início que a qualidade é a pedra de toque sobre a qual se baseia a recente Reforma Educativa em nosso país. Agora podemos ver com um pouco mais de clareza por que a abordagem de direitos adotada pelo México deposita na qualidade — com a seriedade jurídica que isso implica, uma vez que é uma obrigação inalienável e intransferível do Estado — sua *incessante* busca por democracia, equidade e conhecimento ou, se preferir, seu projeto de nação. 

Referências

- BRACHO, Teresa (2009). *Innovación en la política educativa*. Cidade do México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- MUÑOZ, Izquierdo Carlos (2009). *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social?: resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación (1968-2008)*. Cidade do México: Universidad Iberoamericana.
- SANDER, Benno (1996). *Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Troquel.
- SEN, Amartya (1980). “Equality of What?”. In S. McMurrin (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*, 195-220. Cambridge: Cambridge University Press.

Origem, percurso e resultados do Modelo Educacional “Frequência, Permanência e Aprendizagem” de Puebla, México

Em entrevista à *Gaceta*, **Patricia Vázquez del Mercado**, então secretária de Educação Pública de Puebla e atualmente conselheira do INEE, fala sobre a melhoria da educação nessa entidade. Para a mestra em Políticas Públicas Comparadas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, sua gestão no estado foi orientada para elevar a qualidade da educação ao longo do caminho da equidade.

Ponto de partida

O caminho traçado pela Secretaria de Educação Pública de Puebla começou com a identificação de uma série de desafios, como explica a especialista em políticas públicas, Patricia Vázquez del Mercado:

— No momento de ocupar a cadeira, um desafio claramente identificado foi a necessidade de propor um modelo acessível e apropriado, de alto impacto e capaz de ser expresso com brevidade e simplicidade para que pudesse ser entendido por todos os atores educacionais em todos os níveis. Assim chegamos ao que hoje é conhecido como Modelo Educacional de Frequência, Permanência e Aprendizagem de Puebla (MEP-APA, por suas siglas em espanhol).

Não foi um problema meramente de denominações, mas de integração na prática. Com esse modelo, conseguimos nos comunicar de maneira mais eficiente com os diferentes níveis educacionais.

Da mesma forma, tornou-se cada vez mais evidente a necessidade de integrar na mesma linha de comando os diferentes níveis, da educação infantil ao ensino médio, motivo pelo qual foi criada a Subsecretaria de Educação Obrigatória, enfatizando o trabalho acadêmico entre níveis.

Outro dos desafios identificados foi a supervisão escolar. Nesse sentido, os supervisores concebiam que sua principal função era monitorar o cumprimento dos regulamentos e da gestão administrativa das escolas, mas sua participação nas ações de melhoria educacional era mínima, desarticulada, partindo de iniciativas dispersas. Além disso, foram desconectados das ações de desenvolvimento profissional docente.

Em relação à formação continuada de professores, constatamos que esta era administrada a partir do ensino superior e carecia de diagnósticos sobre as necessidades dos professores do ensino obrigatório. Também não estava ligada às atividades de formação e capacitação que os programas federais empreendiam a partir de suas trincheiras. Ou seja, muito treinamento foi oferecido, mas sem uma

linha clara e precisa que contribuiria para a melhoria da qualidade do aprendizado.

Um desafio final foi tornar a Comissão Estadual de Planejamento e Programação de Ensino Superior (CEPP-EMS, por suas siglas em espanhol) de Puebla um órgão colegiado com capacidade suficiente para transformar, por meio da colaboração, a problemática do atraso educacional, baixa permanência e baixos resultados de aprendizagem

Conceitos orientadores e princípios

Como força propulsora da melhoria da educação em Puebla, Patricia Vázquez del Mercado identifica enfaticamente o conceito de qualidade:

— A qualidade é definida pelos resultados nas provas padronizadas. No entanto, é decisivo que sua medição não se separe da equidade. Uma política central que atravessou todas as ações diz respeito ao atraso educacional, entendida não apenas como a necessidade de acabar com a evasão, mas também para possibilitar ações que promovam a permanência e abordem a falta de oportunidades de aprendizagem, que diminuam o interesse e atrasam a aquisição de habilidades escolares, o que, no final, resulta em evasão e baixa permanência. Assim, a concepção de política educacional em Puebla tem sido manter a qualidade a partir da construção da equidade.

Para tanto, definiu-se uma série de princípios na educação que favorecem a continuidade e governam nossas ações:

- Elevar as aspirações do estado. Não se contentar em atingir a média nacional.
- O MEP-APA foi estabelecido, com os seguintes objetivos:
 1. assegurar a frequência escolar de todas as pessoas de três a dezessete anos de idade;
 2. assegurar sua permanência até a conclusão do ensino médio, pelo menos; e
 3. garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos básicos dos planos e programas de estudo.
- No âmbito do MEP-APA, foram adotadas estratégias para direcionar ações e articular recursos e programas. Com isto, procura-se elevar a qualidade por meio da equidade.

É importante acrescentar que a entidade adotou a Reforma Educativa Federal como seu próprio objetivo e a articulou com a política educacional estadual.

Estratégias e objetivos

Uma vez estabelecidos os princípios que orientariam o trabalho de melhoria na educação, foram definidas também estratégias e objetivos no marco da Reforma Educativa. Segundo a entrevistada:

Desde que o conceito de Serviço de Assessoria Técnica para as Escolas (SATE, por suas siglas em espanhol) surgiu na Reforma Educativa, planejamos trabalhar em parceria com os supervisores escolares, pois eles são uma grande referência para medir o impacto real e o nível de implementação das decisões de política educacional.

Para nós, ficou claro que, se um supervisor escolar não estivesse convencido da pertinência de qualquer ação, provavelmente haveria dificuldades em colocá-la em prática nas

escolas e salas de aula; por isso, implementamos o Serviço de Assistência Técnica à Escola Poblana (SATEP, por suas siglas em espanhol), a partir de várias estratégias que incluíam, entre outros aspectos, a trajetória educacional do supervisor escolar, da Academia de Supervisores de Puebla e o apoio regional por meio da conversão dos Centros de Professores nos atuais Centros de Assistência Técnica à Escola de Puebla (CATEP, por suas siglas em espanhol).

Para maior clareza, vamos esmiuçar cada estratégia: uma delas foi o fortalecimento da supervisão escolar. O SATEP — que surgiu como instância da estrutura da Subsecretaria de Educação Obrigatória — tornou-se a instituição responsável pelos recursos do Programa de Desenvolvimento Profissional Docente (PRODEP, por suas siglas em espanhol) e pela equipe dos Centros de Professores. Com isso, a formação continuada foi orientada visando a duas prioridades: apoiar as escolas com os piores resultados da Avaliação Nacional de Conquistas Acadêmicas em Centros Escolares (ENLACE, por suas siglas em espanhol), hoje Plano Nacional de Avaliação do Aprendizado (PLANEA, por suas siglas em espanhol), e acompanhar os professores a serem avaliados.

Da mesma forma, vinculamos o SATEP com as ações de desenvolvimento profissional docente, aproveitando a plataforma que proporciona a formação continuada de professores, conforme sugerido pelo Instituto Nacional de Avaliação da Educação (INEE, por suas siglas em espanhol) em suas diretrizes.

Outra estratégia foi a transformação dos centros de professores para dar lugar aos CATEP, que focam sua atenção nas escolas e coordenam as ações de capacitação.

Também foi integrada a Academia de Supervisão de Puebla (APS, por suas siglas em espanhol), composta pelos melhores supervisores, da educação infantil ao ensino superior. A APS realiza os processos de treinamento de todos os supervisores estaduais e assessora a Secretaria de Educação Pública de Puebla com questões relacionadas à gestão escolar.

Outra estratégia foi a criação do Colegiado Estratégico de Educação Obrigatória, com professores escolhidos do ensino fundamental II e ensino médio. Este órgão dedica-se a identificar questões que requerem reforço nas escolas observadas de ambos os níveis e a elaborar propostas para que os alunos dessas escolas melhorem o seu aprendizado.

Da mesma forma, o portal www.escuelapoblana.org foi criado, como parte do SATEP, para divulgar toda a informação estatística mantida pela Secretaria, com diretores e supervisores escolares como os principais usuários.

O Relatório APA foi elaborado e produzido como uma síntese da informação personalizada por escola, a qual procura servir como um diagnóstico para a tomada de decisão dos Conselhos Técnicos Escolares. O relatório inclui as estatísticas oficiais, os resultados do PLANEA, o nome dos alunos cuja matrícula foi cancelada no ano letivo e também aqueles que estão em risco de evasão escolar devido à combinação de notas baixas, absentismo e distorção idade-série.

Quanto às relações institucionais, os regulamentos estaduais foram harmonizados com as novas disposições da Lei do Serviço Profissional Docente. Neste sentido, Puebla é uma das

entidades que consegue um melhor alinhamento com o apoio da Sindicato Mexicano dos Trabalhadores da Educação (SNTE, por suas siglas em espanhol) e do Congreso del Estado.

Foi fundada a área responsável pelo Serviço Profissional Docente, com o cuidado necessário para complementar — e não duplicar — as áreas de administração de pessoal e avaliação por níveis educacionais.

Finalmente, o Programa de Assistência Intensiva foi concebido e implementado com fundos de subvenção do Ministério da Educação Pública (SEP, por suas siglas em espanhol). Dirigido às duzentas escolas do ensino fundamental I, duzentas escolas do ensino fundamental II e cem escolas de educação infantil com os menores resultados da ENLACE e da PLANEA, o programa fornece treinamento de alta qualidade para professores e diretores, bem como cursos de verão para garantir que todos que concluírem o segundo ano do ensino fundamental I saibam ler, escrever e fazer operações de adição e subtração.

Conquistas

Patricia Vázquez del Mercado, que entre 2011 e 2015 foi diretora geral de Inovação Educacional e Novas Tecnologias, coordenadora acadêmica do Ensino Médio, subsecretária de Educação Fundamental e Média, e participante da criação da Subsecretaria de Educação Obrigatória, afirma:

— Em relação aos resultados, a partir do primeiro ano de aplicação da avaliação docente, nos propusemos a acompanhar academicamente cem por cento dos convocados para fazer a prova e fazer com que todos comparecessem a cada etapa da avaliação. Conseguimos fazer isso sem incidentes. Posteriormente, apoiamos a SEP na avaliação de professores de outros estados e acompanhamos os candidatos a ingressar nas escolas de formação de professores com suas provas de admissão.

Por outro lado, todos os recursos para a capacitação de professores dos programas federais e da PRODEP são canalizados para cursos e oficinas que atendem tanto às suas regras de operação quanto às prioridades estaduais, com o apoio do SATEP.

Puebla obteve, pela primeira vez em sua história, o primeiro lugar em desempenho acadêmico na prova PLANEA 2015 de ensino médio, resultado que se repetiu por três anos e se estendeu ao nível de ensino fundamental II.

É um motivo de orgulho para nós obter o primeiro lugar em desempenho do ensino médio entre as escolas dos municípios com marginalização alta e muito alta no país.

Visão Educacional

Ainda que o progresso da educação em Puebla seja notório, Vázquez del Mercado diz:

— Na política educacional, é essencial garantir a continuidade, a consolidação e a melhoria das linhas que foram traçadas. Da mesma forma, é necessário garantir a frequência, a permanência e o aprendizado escolar das crianças e jovens no estado. Além disso, é necessário dar a atenção pertinente aos adultos que não completaram a educação básica, com a intenção de que todos possam receber a formação pessoal

e profissional. Ou seja, buscamos que o MEP-APA consiga permear e cristalizar seus esforços em todas e cada uma das instituições educacionais do estado.

Da mesma forma, é de suma importância articular as instâncias e recursos disponíveis em torno de linhas de ação concretas para otimizar os esforços do setor, com um esquema de implementação que envolva todas as partes interessadas e um esquema de metas que priorize os estudantes, as escolas e as regiões com mais necessidades de apoio.

Antes de mais nada, devemos garantir o direito à educação. A ênfase das políticas futuras tratar deve estar justamente em uma questão pendente na entidade, contribuindo para o cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável 2030, buscando:

1. promover opções educacionais para a primeira infância (zero a três anos e onze meses);
2. promover a frequência escolar de todas as crianças na educação infantil e garantir sua chegada a e conclusão do ensino médio;
3. ampliar o serviço educacional para grupos vulneráveis (população migrante, alunos com necessidades educacionais especiais e falantes de línguas mexicanas); e
4. promover a atenção educacional com enfoque de gênero.

Puebla agora conta com a Unidade para a Promoção do Direito à Educação, que pretende tornar realidade um mecanismo de assistência e monitoramento em que o estado, através da autoridade educacional, garanta o exercício desse direito.

Conclusões

Nas palavras da mestra em Políticas Públicas Comparadas:

— O estado tem um governador hoje, José Antonio Gali, que deu a mais alta prioridade à educação obrigatória; por isso, aplicamos programas de melhoria em todos os níveis educacionais com bons resultados. Estamos felizes, mas não satisfeitos com o que conseguimos. Pretendemos ainda ter um dos melhores sistemas educacionais da República Mexicana, que esteja em pé de igualdade com os melhores sistemas educacionais internacionais.

Temos um professorado comprometido com a qualidade e a equidade e com sua própria melhoria através da formação continuada. Os pais dos alunos, como em todas as culturas, querem que seus filhos e filhas recebam a melhor educação possível, como a forma mais segura de garantir que vivam bem por meio de seus próprios esforços. Nosso objetivo de elevar a qualidade pela via da equidade está no caminho certo. €

Equidade: epicentro da qualidade na educação

A longa trajetória do autor — fundador do Instituto Nacional de Avaliação Educacional do Equador, membro da Global Salzburg Seminar, conselheiro técnico do LLECE-UNESCO e do INEE do México, entre outros cargos de primeiro nível — permite-lhe que nos proporcione, neste artigo, uma visão ao mesmo tempo ampla e profunda da qualidade educacional centrada nos direitos humanos.

HARVEY SPENCER SÁNCHEZ RESTREPO

harvey@aleph.la

Ao longo da história, a educação sempre foi um processo dual que conseguiu emancipar e alienar uma grande parte da população. Em todo o mundo, a cena se repete sempre: durante grande parte de suas vidas, milhões de crianças, jovens e adultos frequentam escolas todos os dias para receber educação. A razão desses movimentos aglutinantes converge para duas ideias amplamente aceitas, mas não necessariamente certas: a aprendizagem é um meio de melhorar as oportunidades ao longo da vida e nas escolas se obtém educação da mais alta qualidade, supondo-se, portanto, que a educação é um veículo de mobilidade social e de nivelamento de oportunidades (Huerta, 2012), uma conclusão que começa a ser duramente questionada.

As modestas melhorias experimentadas pelos países no que diz respeito à consecução de suas metas sociais e as enormes desigualdades que foram geradas entre os diferentes grupos populacionais também fizeram com que a educação formal deixasse de ser o principal agente de mudança, o que, por sua vez, motivou uma profunda desconfiança em qualquer reforma, em que a lacuna entre os espaços de aprendizagem social e educacional parece inquebrantável.

Como bem social, a *educação* é um construto nominativo e referencial que não possui, nem pode possuir, uma estrutura única de avaliação. Embora não haja uma definição única a esse respeito, parece factível caracterizar a educação como o conjunto de conceitos, definições, práticas, costumes, usos e fins, orientados para o desenvolvimento e a prosperidade do ser humano. O terceiro artigo da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917) afirma que “o critério que orientará esta educação será baseado nos resultados do progresso científico, lutará contra a ignorância e seus efeitos, as sujeições, os fanatismos e os preconceitos”.

Juntamente com essas aspirações ambiciosas, os responsáveis pela gestão do governo enfrentam o desafio de definir operacionalmente os objetivos mencionados e as ações de política pública que devem ser implementadas para alcançá-los. Portanto, qualquer ação educativa deve ser intencional, o que implica descrever detalhadamente todos os serviços que

devem ser prestados, bem como seus objetivos, os agentes que devem intervir e os processos e recursos a serem considerados para sua implementação.

Definir as intenções e objetivos de um sistema educacional é um ato tecnicamente difícil e politicamente comprometedor, especialmente porque a declaração explícita implica a aceitação e promoção de práticas antropológicas, sociológicas, pedagógicas e econômicas, que colocam em perspectiva a legalidade e legitimidade das políticas públicas do passado e do porvir. No entanto, é um ato indispensável de honestidade para mostrar que temos o talento mínimo para enfrentar o desafio e, assim, desenvolver uma liderança política capaz de transformar os sistemas inertes dos países latino-americanos.

Sobre a qualidade da educação

O constructo *qualidade da educação* refere-se a um fato avaliativo sobre a capacidade do sistema de desenvolver as qualidades do ser humano no contexto cultural em que os processos educacionais são desenvolvidos. Naturalmente, sua definição é condicionada histórica e socialmente, principalmente porque toma expressões dos ideais filosófico, pedagógico, sociológico, psicológico e produtivo, que prevalecem em uma sociedade delimitada por um momento histórico e seus encargos socioemocionais.

Nessa perspectiva, o propósito da educação é um conjunto de arquétipos, razão pela qual a avaliação de sua qualidade depende profundamente da validade social de cada um dos elementos do referido conjunto. Sendo assim, é possível colocar no núcleo do construto *qualidade da educação* o nível de ajuste entre o projeto atual da sociedade e o projeto educacional que opera em, sobre e por trás dela. Consequentemente, é geralmente mais apropriado falar sobre as qualidades de vários aspectos de interesse educacional: *qualidade do ensino*, *qualidade da aprendizagem* ou *qualidade da infraestrutura*, para citar alguns, na tentativa de especificar a dimensão que assim é tratada com menos ambiguidade.

Para que os diferentes grupos de interesse interpretem os resultados das avaliações de certas qualidades da educação, é útil começar com uma função que integre, pelo menos, três componentes: *a)* o enfoque no qual a educação é desenvolvida; *b)* as definições operacionais dos arquétipos presentes na *educação enfocada*; e *c)* a distância entre a norma ditada pela ideologia e a observação da “realidade educacional”.

No México, mais de quatro milhões de crianças e adolescentes não recebem educação formal e mais de um terço das pessoas com idade para frequentar o ensino médio estão fora da sala de aula (UNICEF, 2015), o que representa uma violação sistemática aos seus direitos. Como o ideal visa materializar-se através dos objetivos da educação enfocada, então, pelo menos, qualquer definição de qualidade deve ter no coração a aprendizagem de todos os sujeitos de direito e não apenas aqueles que acessam e permanecem no sistema educacional. O epicentro da educação tem que ser a equidade e as autoridades devem entender que este não é um elemento acessório da educação: é o seu núcleo. Logo, qualquer medida de qualidade deve ser expressa como uma função direta de alguma medida de equidade (Sánchez, 2014; Barba, 2018).

Com tais antecedentes, pode-se enunciar, então, que um sistema de educação de qualidade implica que sua liderança pedagógica contribua para o desenvolvimento integral das competências e dos valores dos arquétipos da sociedade em todos os seus habitantes; que seus esforços se concentrem em otimizar com equidade o uso de recursos educacionais e que se estabeleça um gestor estratégico que garanta infraestrutura, recursos e equipamentos suficientes para gerar uma atmosfera de respeito, fraterna, digna e positiva, intencionalmente. Da mesma forma, deve garantir os resultados de aprendizagem projetados, a compreensão dos códigos culturais e a promoção da coexistência democrática, de acordo com um plano socialmente acordado, baseado na relevância cultural e linguística, com o único objetivo de formar cidadãos autônomos e produtivos e satisfeitos, que possam continuar aprendendo por toda a vida.

Evidentemente, no cerne desta definição devem ser incluídos com especial cuidado os construtos sociais, que são condições *sine qua non* para que a educação seja algo vivo aos olhos da população. Assim, é necessário ter vários mecanismos que garantam as mesmas oportunidades de aprendizagem a todos, considerando desde o início a identidade do indivíduo com suas particularidades físicas, culturais, psicológicas e sociológicas. Por exemplo, em países como o México, com altos níveis de riqueza em sua diversidade étnica, é desejável combinar a inclusão e a não discriminação como duas características de uma mesma garantia que assegura um direito humano. Com a inclusão, o direito de participar da educação sem barreiras de acesso é antecipado; com a não discriminação, os direitos dos sujeitos são promovidos depois de terem entrado no sistema.

A espiral de melhoria

Eliminar o mito de que toda ação no campo educacional é virtuosa e nobre pelo simples fato de ser relativa à educação é um desafio de enorme importância e com alta rentabilidade social. Como parte central de seus modelos de governança, os estados devem criar sistemas educacionais com capacidade de auto-organização, que deve ser expressa por meio de estratégias e ações cada vez mais sujeitas ao escrutínio público. É claro que, quanto mais consenso houver sobre os objetivos educacionais, quanto mais transparentes forem os registros existentes, maior a probabilidade de conhecer as qualidades de um sistema educacional e maior a probabilidade de que os cidadãos exijam que as políticas públicas sejam baseadas em conhecimento acompanhado de evidências.

Como já foi dito, ao exercerem seus direitos, os indivíduos devem gozar dos seus direitos na educação. Portanto, a avaliação da qualidade pode ser concebida em função do grau de garantia dos direitos de acesso e permanência no sistema educacional, exercendo os direitos que o sistema representa e dos quais é garantidor. Como as garantias de aprendizado devem ser permanentes, a qualidade também deve se referir às medidas e condições que assegurem que o exercício pleno dos direitos seja sustentável de forma individual para toda a população, inclusive como um aspecto central que pode continuar sendo aprendido ao longo da vida.

Parece haver consenso de que o acesso aberto à informação e ao conhecimento é o que mantém a democracia unida, sendo também o núcleo central do exercício dos direitos dos cidadãos. Independentemente dos detalhes circunstanciais ou dos tempos e recursos disponíveis, é necessário cumprir o ciclo de precursores-desenvolvimento-impacto-avaliação (Sánchez, 2016). Ao avaliar o impacto das políticas, programas e práticas educacionais, é possível sistematizar o monitoramento dos resultados educacionais e aprender com a experiência, o que pode levar a uma espiral de melhoria de círculos virtuosos que garantam o fluxo de ideias e soluções entre os atores envolvidos, os responsáveis e os beneficiários. Este ponto de singularidade geralmente motiva um novo ciclo com um novo conjunto de arquétipos.

Políticas educacionais urgentes

Na maioria dos países latino-americanos, a falta de qualidade na educação está fortemente associada a cinco causas:

1. Os múltiplos programas de curto prazo relacionados à *melhoria da qualidade*, que se estendem sobre os diferentes grupos de interesse, esgotaram-se por serem esforços demasiadamente inócuos.
2. A rigidez das políticas públicas, que promoveram um processo de sedimentação institucional.
3. A ausência de instituições de avaliação autônomas com capacidade de divulgar resultados para analisar políticas públicas e fazer recomendações baseadas em evidências científicas.
4. A formação escassa do talento humano, especialmente dos líderes pedagógicos, que tem motivado altos níveis de estresse e fragilidade nos professores e diretores das escolas diante das rápidas transformações sociais, científicas e tecnológicas.
5. A incapacidade do governo de priorizar a equidade e a aprendizagem como os primeiros destinos de investimento.

Esses cinco fatores fizeram com que os agentes do sistema desenvolvessem respostas negativas às mudanças de orientação nas políticas públicas, de modo que qualquer ação que vise transformar as inércias educacionais carece de apoio, independentemente de sua natureza ou se são claramente positivas. No entanto, os dois pilares do talento humano, vitais para aumentar a qualidade da educação, são professores e diretores de escolas. Nas últimas décadas, contudo, ambos desempenharam um papel secundário nas definições dos arquétipos, na abordagem de situações problemáticas e na respectiva busca de soluções, o que levou a estratégias que encorajam interações superficiais com um alto nível de rigidez, que, por sua vez, aumentaram a fragilidade de todas as políticas educacionais.

Tal *dissociação prática* fez com que os professores comesçassem a se tornar outro objeto de mensuração da qualidade, em vez de serem aliados para melhorar a qualidade, o objetivo da ação intencional do sistema. Por isso, alguns professores — aliados naturais do aperfeiçoamento educacional — começaram a mostrar sua insatisfação com as transformações, algo que parece surgir também entre os diretores das escolas.

Além disso, a grande maioria dos responsáveis pelo planejamento e gestão da educação concentrou seus esforços na

concepção de sistemas e processos tão robustos e duráveis quanto possível, com a intenção principal de manter a ordem em situações estressantes, reduzindo sua capacidade de resposta ou adaptação. Por exemplo: em vez de aumentar a capacidade de aprender com as novas tecnologias, há resistência à sua incorporação nas práticas de ensino; em vez de aderir aos novos métodos de acesso à informação e ao conhecimento, o acesso ou seu uso é regulado ou minimizado.

Dado que a falta de equidade na educação condiciona o desenvolvimento e as oportunidades futuras das pessoas e sua localização na composição social, se um único ser humano perde seu direito à educação, o Estado deixa de cumprir sua responsabilidade de garantir um direito vital. Se a sociedade não exerce plenamente os direitos, então surge o assistencialismo, ao qual não basta ameaçar a dignidade humana; ela é feita de maneira seletiva, massiva e, além disso, busca sua legitimidade como a única resposta à miséria. No entanto, para trabalhar com equidade é necessário definir medidas que respondam às lacunas que devem ser preenchidas, em todas as arestas que possam ser vistas através de sistemas de avaliação científica, transparentes e independentes dos interesses da gestão educacional.

Finalmente, é essencial evitar a tentação triunfalista de relativizar os objetivos e realizações das políticas educacionais de acordo com o grupo populacional em questão. As novas estratégias dos governos latino-americanos para melhorar a qualidade da educação devem ser sensíveis em suas práticas diárias e arrancar de sua linguagem as conquistas sofistas da administração pública. Em outras palavras: para alcançar uma educação de qualidade, o compromisso com a equidade e a aprendizagem deve ser assumido publicamente, bem como mostrar evidências de que todos os esforços e recursos do sistema foram investidos na luta para que os direitos à aprendizagem significativa tornem-se eficazes para todos aqueles que, desde que nascem, têm esse direito de forma inalienável. Não se pode aceitar nada menos do que isto em uma sociedade que busca dar frutos para as novas gerações. €

Referências

- BARBA, Bonifacio (2018). “La calidad de la educación: los términos de su ecuación. IV”. In *Educación Futura*, 12 de febrero. Disponível em: <goo.gl/5NAeMw> [Acessado em: março de 2018].
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917, 5 de fevereiro). Diario Oficial de la Federación. Cidade do México.
- HUERTA Wong, J. (2012). “El rol de la educación en la movilidad social de México y Chile: ¿la desigualdad por otras vías?”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 17 (52): 65-88.
- SÁNCHEZ, Harvey (2014). *El índice de desempeño institucional: un proceso estocástico compuesto*. Quito: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- SÁNCHEZ, Harvey (2016). “Ecuador: Sistema Nacional de Evaluación; un eje articulador de políticas educativas”. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 2 (6): 75-79.
- UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2015). *Niñas y niños fuera de la escuela*. Cidade do México: UNICEF. Disponível em: <goo.gl/xflS7j> [Acessado em: março de 2018].