



# Construindo uma educação de qualidade: um pacto com o futuro da América Latina

COMISSÃO PARA A EDUCAÇÃO  
DE QUALIDADE PARA TODOS

Nos últimos anos, o progresso educativo na América Latina tem sido lento. Embora a matrícula e o investimento em educação tenham aumentado em praticamente todos os países da região, os déficits de aprendizagem ainda são muito acentuados e representam um sério desafio para o desenvolvimento com igualdade. Este livro representa a visão da Comissão para a Educação de Qualidade para Todos sobre como é possível melhorar a qualidade educativa. Convocada pelo Diálogo Interamericano, a Comissão é presidida pelos ex-presidentes Ernesto Zedillo, do México, e Ricardo Lagos, do Chile, e formada por doze respeitados membros, que representam distintos países e perspectivas.

*Construindo uma educação de qualidade: um pacto com o futuro da América Latina* chama a atenção para o problema da baixa qualidade educativa na região e propõe uma agenda transformadora, identificando áreas prioritárias nas quais são necessárias reformas e inovações. O documento convoca cidadãos e governos a se comprometerem com essa agenda por meio da formação de verdadeiros pactos sociais para a transformação educativa. Essa mobilização social e o compromisso regional por uma educação de qualidade são urgentes para alcançar o desenvolvimento com igualdade na América Latina.







# Construindo uma educação de qualidade: um pacto com o futuro da América Latina

COMISSÃO PARA A EDUCAÇÃO  
DE QUALIDADE PARA TODOS

Fundação **Santillana**

Instituto  
**Ayrton  
Senna**



 **EL DIÁLOGO**  
Liderazgo para las Américas

**CIP - Catalogação na publicação**

Elaborada pela bibliotecária Gabriela Faray (CRB7-6643)

C758 Construindo uma educação de qualidade : um pacto com o futuro da América Latina / Comissão Para a Educação de Qualidade para Todos. – 1. ed.- São Paulo : Instituto Ayrton Senna, 2016. 224p. il. ; 17x24cm.

ISBN 978-85-88200-07-4.

1. Educação. 2. Qualidade na educação. 3. Política Educacional. I. Comissão Para a Educação de Qualidade para Todos. II. Instituto Ayrton Senna. II. Título.

CDD – 379

ISBN: 978-85-88200-07-4

© 2016 Instituto Ayrton Senna

R. Dr. Fernandes Coelho, 85 - Pinheiros,  
São Paulo - SP  
Brasil



## COMISSÃO PARA A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS

**Ricardo Lagos**  
Ex-presidente  
Chile

**Ernesto Zedillo**  
Ex-presidente  
México

**Epsy Campbell Barr**  
Deputada, Assembleia Legislativa  
Costa Rica

**Salvador Paiz**  
Presidente, Funsepa  
Guatemala

**Claudia Costin**  
Diretora Sênior de Educação,  
Banco Mundial, Brasil

**Viviane Senna**  
Presidente, Instituto Ayrton Senna  
Brasil

**George Gray Molina**  
Economista-Chefe  
América Latina, PNUD  
Bolívia

**Emiliana Vegas**  
Chefe, Divisão de Educação  
Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Venezuela

**Sergio Fajardo**  
Ex-governador, Antioquia  
Colômbia

**Elena Viyella de Paliza**  
Presidente, EDUCA  
República Dominicana

**Claudio X. González**  
Presidente, Mexicanos Primero  
México

**Felipe Ortiz de Zevallos**  
Presidente, Grupo Apoyo  
Peru

**Gerardo della Paolera**  
Diretor Executivo, Fundación Bunge y Born  
Argentina

**José Weinstein**  
Diretor CEDLE, Universidad Diego Portales  
Chile

**Ariel Fiszbein**  
Diretor Executivo da Comissão  
Argentina



## *Prefácio*

A Comissão para a Educação de Qualidade para Todos é uma iniciativa inovadora de grande abrangência do Diálogo Interamericano, criada para apoiar uma mudança educativa profunda na América Latina por meio da mobilização dos setores público e privado, dos meios de comunicação e da sociedade civil. Presidida pelos ex-presidentes Ernesto Zedillo, do México, e Ricardo Lagos, do Chile, e integrada por doze líderes latino-americanos, a Comissão iniciou seu trabalho durante o Fórum Sol Linowitz do Diálogo Interamericano, em novembro de 2014. Por mais de duas décadas, o Diálogo tem enfatizado a importância da educação para o desenvolvimento da região e feito contribuições importantes em relação ao tema. A Comissão representa a continuidade desses esforços.

A missão da Comissão é elevar o perfil da baixa qualidade da educação na América Latina e propor uma agenda para a mudança educativa que desperte o interesse e o compromisso de todos os atores relevantes. Além de estimular a reflexão, a Comissão busca promover alianças entre setores, identificar os progressos realizados nos últimos anos e oferecer uma série de recomendações práticas que sirvam como ponto de partida para a transformação educativa que a região tanto precisa.

Este relatório está dividido em três partes. Primeiro, apresenta um panorama do estado atual da educação na América Latina. Segundo, analisa seis áreas prioritárias para melhorar a qualidade educativa. E, terceiro, propõe a criação de um pacto social que gere uma transformação profunda e sustentável nos sistemas educativos da região. Este esforço é resultado do Programa de Educação do Diálogo, que tem como objetivo melhorar a qualidade educativa e impulsionar o desenvolvimento de habilidades em toda a América Latina.



Quero manifestar nosso agradecimento aos co-presidentes da Comissão, Ernesto Zedillo e Ricardo Lagos, pela liderança, assim como aos doze membros da Comissão pelo compromisso e apoio prestado. Também quero reconhecer o papel valioso desempenhado por Ariel Fiszbein (diretor do Programa de Educação do Diálogo), que concebeu a ideia e contribuiu com a liderança intelectual e a direção do projeto. Federico Sucre e Belén Cumsille (associados do Programa de Educação do Diálogo) foram parte essencial da equipe redatora e fizeram contribuições valiosas ao relatório. Agradeço, ainda, o apoio da Fundación Santillana e de Laureate International Universities e Grupo Pantaleón S. A.

Michael Shifter  
Presidente  
Diálogo Interamericano  
Agosto de 2016

## *Prólogo*

O desenvolvimento com equidade e democracia requer que todas e cada uma das crianças latino-americanas recebam uma educação de qualidade. A América Latina tem feito importantes progressos ao expandir a cobertura de seus sistemas educativos, reservando uma proporção crescente dos orçamentos públicos para tornar isso possível. No entanto, e apesar dos importantes esforços realizados, os déficits de aprendizagem continuam sendo alarmantes. Os resultados de exames de aprendizagem nacionais e internacionais demonstram que a América Latina está ficando para trás, não apenas em comparação com o resto do mundo, mas também em relação aos nossos próprios padrões. Em uma era de crescente globalização e mudança tecnológica acelerada, as lacunas educativas representam um desafio vital para as economias e sociedades da região.

Nossos países se encontram em uma encruzilhada. Se não melhorarem de maneira substancial e sustentável a qualidade da educação, os enormes esforços realizados para aumentar a escolaridade não renderão os frutos esperados. O futuro econômico, social e político da região depende de que nossas sociedades e governos consigam avançar em uma agenda ambiciosa de qualidade educativa. Melhorar a qualidade da educação representa a diferença entre estancamento e desenvolvimento.

Neste relatório, propomos reformas em seis áreas que consideramos fundamentais para transformar os sistemas educativos da região: 1) a educação infantil; 2) a excelência docente; 3) a avaliação de aprendizagens; 4) as novas tecnologias; 5) a relevância da educação e (6) o financiamento sustentável. Em cada uma dessas áreas, exploramos onde se encontra a América Latina atualmente e, com base nas melhores evidências

internacionais disponíveis, discutimos o que pode ser feito para que os países da região alcancem seu potencial educativo.

O relatório propõe uma série de reformas que não são simples. Estas reformas requerem recursos humanos e financeiros, compromisso político e persistência ao longo do tempo para que deem bons resultados. A mudança deve dar espaço para experimentar, avaliar e adaptar segundo as necessidades de cada país. Além disso, requer altos níveis de consenso e participação social, incluindo os educadores, os estudantes e as famílias.

Por isso, propomos a criação de pactos sociais pela educação de qualidade que transpareçam os objetivos das reformas, fixem metas e recursos e estabeleçam um mecanismo de responsabilidade mútua. A ideia é promover estratégias a longo prazo que transcendam diferentes governos, estabelecendo mecanismos que assegurem que os acordos sejam traduzidos em ações concretas e ofereçam o tempo suficiente para obter os resultados requeridos.

Tivemos o prazer de trabalhar com um grupo muito diverso e dinâmico de líderes latino-americanos de diferentes áreas, a quem expressamos nossa gratidão pela generosa colaboração. De maneira especial, manifestamos nosso reconhecimento a Ariel Fiszbein, impulsor, diretor e principal autor deste relatório, por seu dedicado e esplêndido trabalho.

Assim como no século XX o desafio foi expandir a cobertura dos sistemas educativos, hoje o desafio é oferecer uma educação de qualidade para todos. Só assim conseguiremos fomentar o desenvolvimento com equidade e democracia de toda a América Latina. Este relatório é nossa modesta contribuição ao debate crucial sobre o futuro da educação na

região. Reafirma nosso compromisso, e o do Diálogo Interamericano, com as reformas educativas em busca da qualidade. É também um respeitoso convite aos nossos concidadãos a abandonar a complacência para avançar mais decididamente na transformação educativa que o futuro de nossa América Latina demanda.

Ricardo Lagos e Ernesto Zedillo



COMISSÃO PARA A EDUCAÇÃO  
DE QUALIDADE PARA TODOS



# *Índice*

RESUMO EXECUTIVO	17
I. O DESAFIO	25
II. DESENVOLVIMENTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA	43
III. EXCELÊNCIA DOCENTE	59
IV. AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGENS	87
V. NOVAS TECNOLOGIAS EM EDUCAÇÃO	103
VI. UMA EDUCAÇÃO RELEVANTE	121
VII. FINANCIAMENTO PARA ALCANÇAR RESULTADOS	143
VIII. RUMO A UM PACTO SOCIAL PELA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	157





## *Resumo executivo*

A América Latina tem obtido avanços importantes no aumento da cobertura em todos os níveis do sistema educativo, mediante o investimento de maiores recursos, o que permitiu incorporar cada vez mais os setores mais marginalizados à escola. Os esforços realizados por governos e cidadãos em toda a região começaram a dar frutos.

No entanto, os níveis de aprendizagem são extremamente baixos e desiguais, de acordo com os resultados dos exames nacionais e internacionais. As crianças e jovens latino-americanas simplesmente não estão aprendendo em níveis aceitáveis. Apesar das melhorias observadas em alguns países da região, a América Latina continua se distanciando do restante do mundo desenvolvido e emergente. Há evidências crescentes de que o sistema educativo não está construindo as competências que devem ser desenvolvidas no século XXI nem os recursos humanos necessários para melhorar a produtividade e promover o crescimento com equidade.

Sem melhorias significativas nos níveis de aprendizagem e no desenvolvimento de competências, o crescente nível de escolaridade dificilmente se traduzirá na melhoria da qualidade de vida aspirada pelos cidadãos latino-americanos – e é muito provável que seja mais uma fonte de frustração em vez de um fator de ascensão econômica e social.

Embora se reconheça que é urgente melhorar a qualidade educativa, a inércia dos sistemas é muito forte. Romper com ela requer esforços concentrados de reforma que gerem mudanças profundas e duradouras. Isso demanda orientar recursos financeiros, humanos e políticos para aquelas reformas com maiores efeitos transformadores.

Como transformar a educação e, dessa maneira, melhorar os níveis de aprendizagem? Quais são os obstáculos que os países da América Latina devem enfrentar para melhorar a qualidade educativa? Com base em uma análise cuidadosa da situação dos sistemas educativos na região e nas lições aprendidas a partir da experiência internacional, este documento propõe reformas em seis áreas de política educacional para gerar uma mudança profunda e duradoura em termos de qualidade.

## Desenvolvimento na primeira infância

As crianças, especialmente aquelas que vivem em lares vulneráveis, chegam ao ensino fundamental com déficits cognitivos muito grandes, que constituem uma fonte importante de fracasso escolar. As evidências científicas são bastante claras: as habilidades fundamentais que definem a capacidade de aprender se desenvolvem cedo na vida. As lacunas de desenvolvimento geradas antes do começo da escolaridade convertem-se em déficits muito difíceis de eliminar<sup>1</sup>.

Isto indica claramente a importância de contar com uma estratégia de investimento em crianças de até cinco anos de idade. A ideia é lançar as bases para a aprendizagem das crianças antes que iniciem o ensino fundamental, a fim de servir como pilar para melhorar o desempenho do sistema escolar latino-americano – o tema central deste relatório.

Para atingir o objetivo do desenvolvimento infantil e, assim, contribuir para suprir as lacunas de aprendizagem nas escolas, a estratégia de mudança deve priorizar a gestão de programas de desenvolvimento infantil de alta qualidade, tanto no que se refere à educação inicial como no que diz respeito aos programas de atenção, cuidado e estímulo de crianças. Neste contexto, a qualidade deve ser entendida principalmente

em termos da natureza e da intensidade da interação entre os adultos e as crianças, que constituem a base do desenvolvimento cognitivo, da linguagem, motriz e socioemocional infantil.

Avançar de maneira mais decisiva nesta tarefa demanda coordenação intersetorial; ações orientadas não somente às crianças, mas também às famílias; e recursos financeiros e humanos adequadamente qualificados e supervisionados.

## Excelência docente

A docência na América Latina se caracteriza por baixos níveis de conhecimento, práticas pedagógicas pouco efetivas e sérios problemas de motivação e gestão. Sem enfrentar estes problemas, será impossível melhorar a qualidade educativa.

Para alcançar a excelência docente, é preciso passar de uma semiprofissão a uma profissão com prestígio e padrões de desempenho reconhecidos. Em geral, essas mudanças são controversas (muito provavelmente mais que todos os outros aspectos abordados neste relatório), em parte porque afetam interesses. No entanto, um número crescente de países na América Latina começou a reformar suas políticas docentes buscando criar as condições para que a excelência floresça. Essas experiências, e as de países em outras regiões do mundo que têm seguido o mesmo percurso, sugerem que não existe uma receita única para implementar políticas docentes: todas estas políticas podem ser implementadas de diversas maneiras.

Ainda que haja poucas regras acerca do “como”, são escassas as dúvidas acerca do “quê”. Melhorar de maneira radical a qualidade docente requer uma estratégia múltipla que atraia melhores candidatos a estudarem a docência, prepare-os melhor no que concerne à graduação e ao desenvolvimento pro-

fissional, remunerar-os como profissionais e gerenciar e avaliar suas práticas de uma maneira mais sistemática, com ênfase na aprendizagem das crianças. Além disso, a liderança escolar deve ser fortalecida com diretores melhor preparados e empoderados para gerir e orientar os docentes.

## Avaliação de aprendizagens

É imperativo ter padrões altos que fixem expectativas claras para todos (pais, alunos, docentes, administradores). A avaliação de aprendizagens é ferramenta central para fixar essas expectativas e guiar a ação para melhorar a qualidade educativa.

Os sistemas padronizados de avaliação de aprendizagens em grande escala na América Latina têm ganhado visibilidade, força e um papel proeminente na discussão geral sobre qualidade educativa. No entanto, estes sistemas ainda não se converteram no eixo da gestão educativa que a região precisa. Em particular, requer-se que as próprias escolas sejam usuárias ativas destas mensurações e as convertam em informação útil para melhorar seu trabalho educativo. É necessário aprofundar os esforços para comunicar os resultados e utilizá-los para a gestão em todos os níveis, criando uma verdadeira cultura de avaliação.

Um aspecto muito positivo da experiência da última década tem sido a crescente participação em exames internacionais, uma prática que os países da América Latina devem manter e ampliar.

A credibilidade e a sustentabilidade dos sistemas de avaliação requerem formas de administração estáveis que garantam sua validade técnica. Mesmo com avanços importantes neste tema, a gestão da avaliação continua apresentando desafios em muitos países. A experiência dos países da região confirma que a construção de um sistema de avaliação educativa efetivo, que infor-

me e apoie as melhorias na qualidade, é uma tarefa trabalhosa e complexa, que requer um alinhamento dos objetivos de aprendizagem, dos padrões, do currículo e de outros aspectos fundamentais, como a formação docente.

## Novas tecnologias em educação

Os sistemas educativos na América Latina continuam sendo muito tradicionais em seu enfoque. Para a maioria dos alunos, a experiência educativa não é muito distinta daquela tida por gerações anteriores.

A promessa de inovação nos modelos educativos é notável, mas com frequência foi interpretada de maneira simplista, como, por exemplo, incorporar computadores nas escolas. As evidências mostram que, sem uma mudança em modelos pedagógicos, investir em computadores e conectividade não afeta os ganhos de aprendizagem. Por outro lado, as novas tecnologias podem ter um papel positivo como instrumentos de apoio pedagógico, no contexto de uma modernização da formação docente e da gestão da sala de aula. Além disso, elas podem servir para reduzir a distância crescente entre os interesses dos alunos e as formas de ensino e conteúdos que a escola tem atualmente.

As evidências disponíveis sobre a efetividade das tecnologias para melhorar a aprendizagem dos estudantes não justificam, no momento, investimentos muito altos, em especial nos países mais pobres. Opções menos dispendiosas do que a distribuição massiva de computadores (seja com a educação a distância ou com laboratórios de computação) podem ser menos atrativas politicamente, porém é provável que sejam mais efetivas em relação ao custo. O foco das tecnologias educativas deve mudar de uma política a curto prazo que simplesmente entrega computadores, *laptops* e *tablets* aos estudantes, em direção a uma que articule o acesso a equipa-

mentos com estratégias de uso guiado, com conteúdos específicos por nível e disciplina, e com metas claras baseadas em indicadores de aprendizagem mensuráveis.

## Uma educação relevante

Além do conhecido problema da baixa qualidade que se manifesta nos resultados deficitários em provas acadêmicas, os sistemas educativos na América Latina enfrentam desafios relacionados com a falta de relevância dos programas de estudo, que afeta a habilidade dos egressos do sistema educativo para se desenvolverem em um mundo complexo e crescentemente globalizado. Os jovens latino-americanos não apenas têm dificuldades de desempenho em áreas como matemática ou linguagem, como também em habilidades cognitivas menos tradicionais (como a capacidade analítica ou a resolução de problemas), técnicas e socioemocionais.

Para melhorar a relevância da educação e a inserção profissional dos egressos, a América Latina deve modernizar o ensino médio e superior para promover o desenvolvimento de competências demandadas pelos empregadores. Isto implica ampliar a visão acerca do que constitui uma educação de qualidade, ressaltando a relevância das aprendizagens adquiridas e as competências desenvolvidas.

O desafio consiste, então, em enfatizar mais as chamadas competências para o século XXI no âmbito do ensino médio e modernizar os programas de educação técnica e formação profissional, tanto no nível médio quanto no ensino superior, para que respondam às demandas do mundo do trabalho. Isso requer vínculos mais estreitos entre o sistema educativo e as empresas e sistemas de informação que possam avaliar resultados, incluindo os provenientes do mercado de trabalho.

## Financiamento para o alcance de resultados

Os esforços para melhorar a qualidade educativa devem estar contemplados por um esquema de financiamento que seja fiscal e socialmente sustentável. As sociedades na América Latina estão expressando seu crescente interesse na educação e têm investido maiores recursos financeiros. A última década tem visto um aumento importante do investimento público em educação, que atualmente representa uma média de 4,8% do PIB e de 16,9% do orçamento público.

Na América Latina, ainda há vários países onde o setor educativo não recebe prioridade suficiente no momento da distribuição de recursos. Neles, é necessário um maior esforço e compromisso público com o financiamento da educação. Ao mesmo tempo, a eficiência no uso e na distribuição dos recursos é um desafio generalizado nos sistemas educativos da região.

A necessidade de expandir a cobertura no desenvolvimento da primeira infância e no nível do ensino superior, assim como de enfatizar programas e projetos com maiores retornos em termos de qualidade, vai requerer um esforço fiscal adicional em certos países e um maior grau de flexibilidade na distribuição de recursos dentro do setor em todas as nações. Se consideramos o panorama econômico e fiscal menos positivo que a região enfrenta, nos próximos anos os sistemas educativos se verão obrigados a serem mais eficientes na distribuição e no uso de recursos. É fundamental que sejam priorizados os investimentos efetivos em relação ao custo e aqueles que beneficiem os mais vulneráveis, reforçando a gestão de recursos para o alcance de resultados.



## Rumo a um pacto social pela educação de qualidade

As reformas propostas não são simples. Requerem recursos, compromisso político e persistência ao longo do tempo para que gerem bons resultados. A mudança dificilmente será linear: deve haver espaço para tentativa e erro (experimentação, avaliação e adaptação). Do mesmo modo, a mudança não pode se impor de forma autoritária e verticalizada; precisa de altos níveis de consenso e participação social, incluindo os próprios educadores.

Por isso, é imprescindível contar com verdadeiros pactos sociais pela educação de qualidade que transpareçam os objetivos das reformas, fixem metas e recursos, e estabeleçam um mecanismo de responsabilidade mútua, de modo a promover estratégias a longo prazo que transcendam o tempo de mandatos e ofereçam o tempo suficiente para obter os resultados requeridos. Não se trata apenas de chegar a acordos formais, mas também de estabelecer os mecanismos que garantam que esses acordos se traduzirão em ações concretas que se sustentarão ao longo do tempo.

O pacto social necessário para melhorar a qualidade da educação requer ações em três frentes: metas que sirvam de guia e orientação, liderança comprometida com essas metas para transformar ideias em realidades, e mecanismos de participação social que garantam a sustentabilidade desses esforços.

A concepção e a implementação desses pactos são um processo eminentemente político. A boa notícia é que as sementes necessárias estão em grande medida plantadas. É preciso, agora, alimentá-las e protegê-las para que cresçam e se sustentem no decorrer do tempo.

## *I. O desafio*

Nos últimos 15 anos, a situação educativa na América Latina tem experimentado um progresso heterogêneo. Por um lado, a região tem conseguido avanços importantes na escolarização de crianças e jovens. Porém, por outro lado, os níveis de aprendizagem continuam sendo extremamente baixos. Mais anos de educação não se refletem em conhecimentos e habilidades maiores. Além disso, os jovens não estão recebendo a preparação adequada para ingressar no mercado de trabalho e contribuir para o crescimento e a produtividade. Este capítulo oferece um breve panorama da situação educativa da América Latina.

### **Uma escolarização crescente**

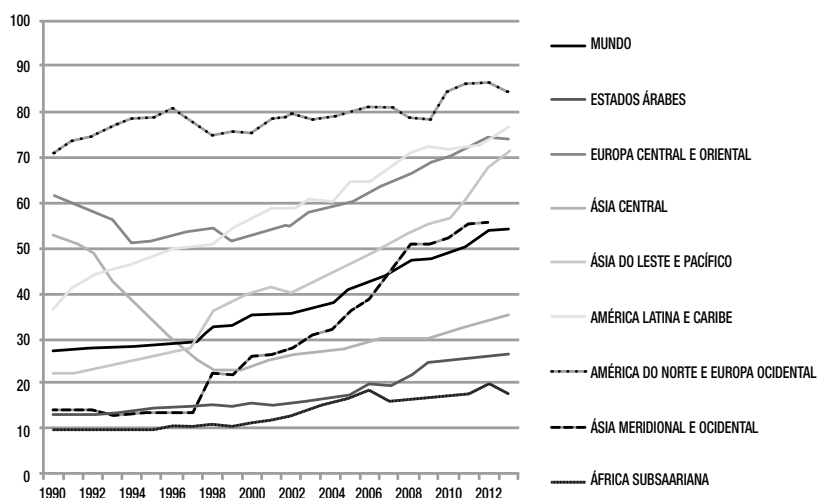
A América Latina tem expandido a cobertura educativa, em particular no âmbito da educação infantil. Entre 1999 e 2012, a porcentagem de crianças matriculadas neste ciclo – medida pela taxa bruta de matrícula – cresceu de 54% a 74% (ver **gráfico 1.1**) (UNESCO, 2015). Entre os países com mais crescimento na taxa de matrícula, estão Guatemala, El Salvador, Venezuela e Costa Rica. Nesses Países, menos da metade das crianças frequentava centros de educação infantil em 1999, mas em 2012 a porcentagem já ultrapassava 60% (UNESCO, 2015). Esse avanço posiciona a América Latina acima da média mundial. No entanto, ainda há grandes variações dentro da região. Por exemplo, no Paraguai e na República Dominicana, a taxa bruta de matrícula na educação infantil em 2012 não alcançava 40%.

No ensino fundamental também houve avanços. A taxa de escolarização líquida ajustada cresceu de 87% em 1990 a 93% em 1999. Desde então, cresceu somente um ponto percentual –

a 94% em 2012 (UIS, 2015a). Esta desaceleração no progresso rumo à universalização educacional é uma tendência que a América Latina compartilha com outras regiões do mundo (UNESCO, 2015) e pode corresponder à dificuldade de alcançar os setores mais marginalizados da sociedade (UNESCO, 2013). Apesar disso, no último decênio a América Latina se destacou por melhorar o acesso à educação fundamental para as crianças mais desfavorecidas. Entre os seis países do mundo que mais aumentaram as taxas de conclusão do ensino fundamental das crianças da quinta parcela mais pobre, estão Guatemala, Bolívia e, em primeiro lugar, Nicarágua – que incrementou esta taxa de 16% a 66%. Também houve melhorias na redução da repetência e da evasão. Por exemplo, a porcentagem de crianças de todas as idades que repetiram um ano escolar na educação fundamental diminuiu de 12% em 1999 a 5,7% em 2012 (UNESCO, 2015).

### Gráfico 1.1.

**Taxa bruta de matrícula na educação infantil no mundo e por regiões, 1990-2012**



Fonte: base de dados da UNESCO (UIS). Taxa bruta de matrícula na educação infantil.

No ensino médio também se observa uma tendência de progresso na cobertura. A taxa líquida de matrícula neste nível cresceu de 59% em 1999 a 73% em 2012, uma melhoria importante (UIS, 2015b). Além disso, a grande maioria dos países tem altas taxas de transição escolar entre o ensino fundamental e o médio, e somente quatro nações tinham uma taxa de transição menor que 90% em 2010; a média era de 93% (UNESCO, 2013). Além disso, a matrícula da educação superior também se expandiu e passou de 10,4 milhões a 23 milhões de estudantes entre 2000 e 2013. Países como Chile, Colômbia, Cuba, Paraguai e Venezuela duplicaram sua taxa de matrícula bruta.

Não obstante, esses dados escondem problemas sérios, em particular os altos níveis de repetência e evasão no ensino médio. Por exemplo, a taxa média de repetência e evasão no ensino médio baixou somente de 11,3% em 1999 a 9,4% em 2012. Enquanto isso, a taxa média de evasão diminuiu apenas de 17,8% em 2000 a 15,5% em 2010, o que significa que, a cada ano, quase 1 de cada 6 alunos na região abandonou o ensino médio (UNESCO, 2013). No total, em 2010 só a metade dos jovens latino-americanos com idade entre 20 e 24 anos havia completado o ensino médio (UNESCO, 2013).

Por que há tantos jovens que abandonam a escola? Uma pesquisa do Banco Interamericano de Desenvolvimento junto a jovens de oito países da região concluiu que, embora o trabalho infantil e as tarefas domésticas sejam fatores que incidam no abandono escolar, o fator principal no ensino médio é a falta de interesse. O estudo sugere que a falta de motivação se deve ao fato de que os jovens “não estão convencidos de que a educação lhes dê um futuro melhor” (Cabrol et al., 2014). Em outras palavras, “a percepção sobre a educação e a sua validade influenciam no abandono escolar”.

Este é um indício de que os desafios educativos da América Latina vão além da cobertura e da evasão, e que estão mais ligados a aspectos qualitativos da experiência educacional, em especial à qualidade da educação. De fato, os resultados de exames nacionais e internacionais demonstram que os estudantes da América Latina não aprendem em níveis aceitáveis e que a região está ficando para trás em comparação com o resto do mundo.

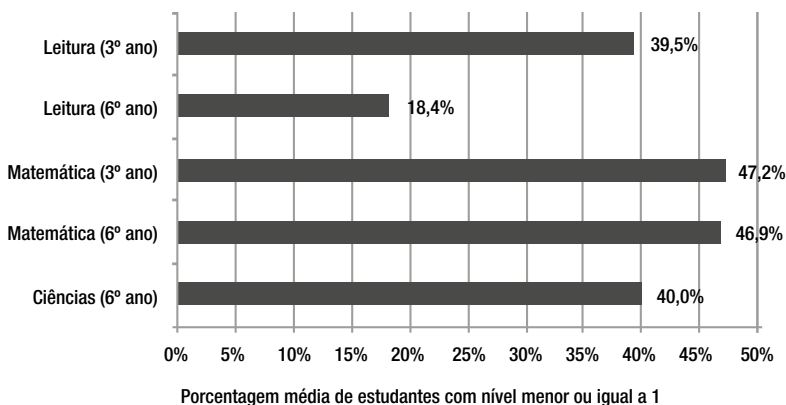
### *Como é o desempenho dos estudantes da região?*

Na América Latina, um número alarmante de estudantes não alcança um nível de desempenho adequado à sua idade ou ao seu ano escolar. Isso é confirmado pelos resultados do TERCE, o Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo implementado por OREALC-UNESCO Santiago em 2013, do qual participaram 15 países da região e o Estado mexicano de Nuevo León. Os resultados do TERCE encontraram fortes deficiências em leitura, matemática e ciência nos alunos do ensino fundamental (ver **gráfico 1.2**). Por exemplo, dois quintos dos estudantes do terceiro ano do ensino fundamental têm resultado baixo nas provas de leitura (39,5%), e quase a metade (47,2%), em matemática. 40% dos estudantes do sexto ano têm baixo desempenho em ciências (UNESCO, 2014). Na leitura ao nível do terceiro ano, por exemplo, um estudante de baixo desempenho não pode localizar informação de apenas um significado se ela não está destacada no texto, repetida literalmente e isolada de outras informações, nem reconhecer reformulações simples de frases – habilidades que deveria ter nessa idade (UNESCO, 2014).

Os resultados da prova mais recente do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, com sigla em inglês), de 2012, revelam um panorama similar. Nesse exame, foram avaliados jovens

## Gráfico 1.2.

### Níveis de baixo desempenho no TERCE na América Latina, 2013



Fonte: elaboração própria segundo dados da Primeira Entrega de Resultados do TERCE.

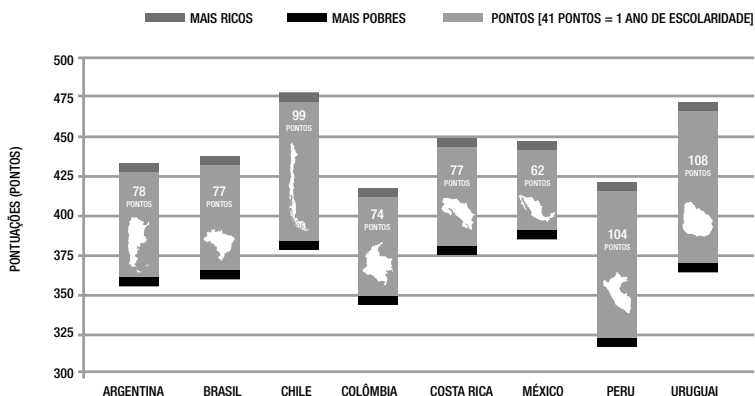
de 15 anos em 65 países do mundo, dos quais oito eram nações latino-americanas. Quase a metade dos estudantes na América Latina tem um nível baixo de desempenho em leitura (45,8%) e em ciências (49,8%). Em leitura, um nível tão baixo de rendimento indica que um estudante não pode identificar a ideia principal de um texto ou inferir uma informação que não está diretamente localizada nele. Em matemática, 63% dos estudantes demonstraram um nível baixo de desempenho (Bos, Ganimian e Vegas, 2014a). Em outras palavras, não alcançaram o grau mínimo de aprendizagem, que o PISA define como o nível 2 da prova. Os estudantes que não alcançam o nível 2 não podem usar “fórmulas básicas, procedimentos ou regras para resolver problemas com números inteiros” (Bos et al., 2014a). Em comparação, a porcentagem de estudantes com desempenho baixo em matemática nos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de apenas 23% (OCDE, 2014a). Isto sugere que um alto número de jovens, que podem entrar no mercado de trabalho em poucos anos, além de não possuírem os conhecimentos míni-

mos para a sala de aula nem os fundamentos básicos para aprender conceitos mais complexos, não detém habilidades essenciais para o exercício de uma profissão moderna.

Ao desempenho médio deficitário se soma um grau elevado de desigualdade no rendimento educativo da América Latina. Uma análise realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento demonstrou que nos países latino-americanos que participaram no PISA em 2012 há, em média, uma lacuna de 85 pontos em matemática entre a quarta parcela de estudantes mais pobre e a quarta parcela mais rica de cada país, em que uma diferença de 41 pontos equivale a um ano de escolaridade (ver **gráfico 1.3**). Em outras palavras, nas habilidades matemáticas, os estudantes mais pobres da região estão mais de dois anos de escolaridade atrasados em relação a seus pares mais ricos (Bos, Ganimian e Vegas, 2013a).

### Gráfico 1.3.

Lacunas de pontuações em matemática entre estudantes por nível socioeconômico, PISA 2012



Fonte: Bos et al. (2013a)

Dessa forma, a América Latina combina dois males: tem mau desempenho no geral, e as crianças e jovens dos contextos mais vulneráveis mostram um desempenho especialmente

fraco. Com efeito, os níveis de desigualdade nos resultados de aprendizagem da América Latina são muito mais altos do que os observados na maioria dos outros países que participaram da prova. Sete dos 16 países participantes nas provas PISA 2012 que demonstraram ter um baixo desempenho em matemática em relação à média OCDE, e baixa igualdade em seus resultados educativos em relação à média, foram latino-americanos. O México foi o único país latino-americano participante que demonstrou um grau de igualdade em seus resultados educativos acima da média OCDE (OCDE, 2014a).

A Argentina serve como um caso ilustrativo da desigualdade de rendimento educativo dentro dos países da América Latina. Nesse país, as regiões do Nordeste, Noroeste e Cuyo apresentaram desempenho abaixo da média nacional em matemática, leitura e ciências no PISA 2012 (Ganimian, 2014). Por exemplo, em matemática, um estudante médio do Nordeste argentino está mais de um ano de aprendizagem atrasado em relação a um estudante na cidade de Buenos Aires. Os estudantes do Cuyo, a região que tem a pontuação média em leitura mais baixa de todo o país, apresenta desempenho pior do que os do Peru, o país de mais baixo desempenho dos 65 participantes do PISA 2012. Ainda dentro das mesmas regiões da Argentina, existem enormes diferenças de rendimento entre alunos provenientes de distintos grupos socioeconômicos. Na cidade de Buenos Aires, por exemplo, a lacuna entre a pontuação dos estudantes de nível socioeconômico mais baixo e mais alto constitui quase quatro anos de aprendizagem em leitura e ciências

### *Como a América Latina está frente ao resto do mundo?*

As provas internacionais revelam que a América Latina está ficando para trás. Em matemática, por exemplo, o aluno médio



da região está mais de dois anos de escolaridade atrás do aluno médio da OCDE. A diferença entre a pontuação do estudante da América Latina e o de Xangai, na China (o líder do ranking), equivale a cinco anos de escolaridade (Bos, Ganimian e Vegas, 2013b). Com efeito, no PISA 2012 todos os países latino-americanos apresentaram desempenho entre os vinte com os piores resultados em matemática, leitura e ciências, dos 65 que participaram na prova. Mesmo o Chile, o país com os melhores resultados educativos da região, posicionou-se entre estes vinte.

Também se observa uma tendência similar nos últimos resultados do Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (TIMMS, sigla em inglês), realizado pela Associação Internacional para a Avaliação do Sucesso Educativo (IEA, sigla em inglês). A prova TIMMS, que acontece a cada quatro anos, avalia estudantes do quarto e do oitavo ano da educação fundamental ao redor do mundo, nas áreas de matemática e ciências. Em 2011, participaram estudantes de 63 países, mais 14 entidades (Estados em alguns países) utilizadas como parâmetros de comparação. Nesse ano, Chile e Honduras foram os únicos países latino-americanos da região que fizeram a prova. Chile, mesmo sendo o líder da região, obteve resultados abaixo da média. Sua pontuação em matemática foi muito semelhante à do Arzerbaijão e Tailândia, apesar de seu PIB *per capita* ser quase o dobro desses países. Honduras, por outro lado, foi um dos três países – junto com Iêmen e Botswana – aos quais foi permitido que estudantes do sexto ano realizassem a prova elaborada para alunos do quarto, já que se esperava que a prova do sexto seria muito difícil para esses estudantes. Apesar desta vantagem, Honduras ficou entre as nove colocações mais baixas em ambas as provas (Mullis et al., 2011).

Além de ter déficits em matemática, linguagem e ciências, os estudantes latino-americanos também manifestam déficits no entendimento de temas cívicos e de cidadania. O Estudo Interna-

cional sobre Educação Cívica e Cidadã (ICCS, siga em inglês), também administrado pela IEA (2011), examina as atitudes, os comportamentos e os conhecimentos sobre instituições e conceitos políticos, como direitos humanos, liberdade de imprensa, processos democráticos, aceitação da diversidade, entre outros. No estudo de 2009, a pontuação média em conhecimento cívico dos seis países participantes da América Latina foi mais de meio desvio padrão mais baixo do que a média de todos os 38 países (ver **gráfico 1.4**). É uma descoberta preocupante, já que aqueles estudantes com conhecimento cívico mais baixo também demonstraram maior aceitação aos sistemas autoritários, à desobediência civil e à corrupção. No conjunto, a educação latino-americana não está preparando os jovens para atuarem como cidadãos.

#### Gráfico 1.4.

Médias por país em conhecimento cívico  
no exame ICCS 2009



Fonte: IEA (2011).

Sem dúvida, a qualidade da educação na América Latina está comprometendo o crescimento de seus países. Em 1960, a região parecia estar à beira de um crescimento econômico significativo. Situava-se acima do Oriente Médio, Norte da África e Ásia Oriental. Desde então, estas regiões cresceram mais rápido e deixaram a América Latina e a África Subsaariana nos últimos postos. Os anos de escolaridade não expli-

cam o atraso do crescimento econômico, mas as diferenças de aprendizagem o fazem (Hanushek e Woessman, 2012).

Melhorar a qualidade educativa pode ter um grande impacto econômico a longo prazo. Se a universalização do ensino médio se combinasse com melhorias nos rendimentos, de modo que cada jovem de 15 anos alcance o nível básico (ou 420 pontos) na escala do PISA, poderiam ser obtidos grandes ganhos econômicos (OCDE, 2015a). Os países de renda média-alta alcançariam, em média, um PIB 16% mais elevado a cada ano pelos próximos 80 anos (ver **tabela 1.1**). Os países de renda média-baixa – que têm taxas de matrícula mais baixas e desempenho inferior – teriam ganhos ainda maiores: um incremento de 28% do PIB a cada ano durante o período projetado, comparado com o crescimento esperado com os atuais níveis de desempenho (OCDE, 2015a). Honduras, por exemplo, aumentaria seu PIB em 43% ao ano durante o período.

## Avanços na aprendizagem

Apesar do baixo desempenho em nível regional, nos últimos anos alguns países têm melhorado seus níveis de aprendizagem. Os resultados comparados das provas SERCE (o segundo estudo regional comparativo e explicativo) e TERCE revelam que, em média, os países avaliados aumentaram em 18 pontos seu desempenho na prova de leitura do terceiro ano. Nove dos catorze que participaram de ambos os estudos mostraram um rendimento significativamente mais alto no TERCE do que no SERCE. No entanto, Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai não mostraram diferenças em seu rendimento, enquanto Costa Rica, México e o Estado mexicano de Nuevo León pioraram na habilidade de leitura no terceiro estudo (UNESCO, 2014). Na prova de matemática do ter-

ceiro ano, a região experimentou um avanço de 31 pontos em média, mas neste aspecto também houve variações similares entre países.

A análise dos resultados do PISA 2012 oferece uma apreciação menos otimista das tendências educativas na região. Um informe do Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo, indicou que desde a prova PISA de 2003, os avanços dos oito países participantes da América Latina têm sido muito variados, motivo pelo qual não se

**Tabela 1.1.**

Efeito de três resultados educativos (em % do PIB Futuro)

	<b>Situação 1:</b> cada estudante atual alcança um mínimo de 402 pontos PISA para 2030	<b>Situação 2:</b> cobertura universal no ensino médio com os níveis atuais de qualidade educativa para 2030	<b>Situação 3:</b> cobertura universal no ensino médio, e cada estudante adquire habilidades básicas para 2030
Ingresso médio-baixo:			
Honduras	24,5%	4,1%	43,1%
Ingresso médio-alto			
Argentina	13,0%	1,0%	14,8%
Brasil	10,0%	3,5%	16,1%
Colômbia	10,4%	4,4%	19,5%
Costa Rica	6,6%	2,7%	9,9%
México	6,4%	4,2%	11,8%
Peru	17,7%	2,0%	23,0%
Ingresso alto			
Chile	7,0%	1,3%	8,4%
Uruguai	10,4%	2,6%	14,0%
Média	11,8%	2,9%	17,9%

Fonte: OCDE (2015a).

pode argumentar, de maneira conclusiva, que a região tenha melhorado. Os resultados desta prova são comparáveis em matemática desde 2003, em leitura desde 2000 e, em ciências, desde 2006. Tomando isto em conta, em matemática cinco dos oito países não registraram mudanças significativas em seus resultados. Em leitura, três dos países não registraram variações, enquanto em ciências sete dos oito países não registraram alterações significativas. Em todas as matérias, três países se destacaram por seu desenvolvimento escasso ao longo dos anos: Argentina e Costa Rica não mostraram mudanças significativas em nenhuma das três matérias nesse período, enquanto o Uruguai piorou nas três matérias (Bos, Ganimian e Vegas, 2014b).

O mesmo estudo destaca que, apesar das melhoras em alguns países da região, o ritmo dos avanços não é suficiente para tirar a região do terço de mais baixo desempenho no PISA. Apenas poucas nações estão avançando rumo ao desempenho médio da OCDE, ou seja, 500 pontos na prova. Mas, mesmo nos países que estão mais próximos desta média e que avançam mais rápido, seriam necessárias décadas para alcançar a média da OCDE. O Brasil, por exemplo, levaria 27 anos para alcançar a média OCDE em matemática e, o Chile, 18 anos para chegar à média em leitura. Ao mesmo tempo, outros países fora da região avançaram em ritmos mais rápidos e alcançaram a média OCDE em menos de uma década.

Um dos países que ilustra o estancamento da região em termos de qualidade educativa é o México. Uma análise efetuada por Mexicanos Primero (2013a) revelou que, entre 2000 e 2012, os estudantes mexicanos melhoraram seu rendimento na prova de leitura do PISA em apenas dois pontos, enquanto que, em ciências, baixaram sete.

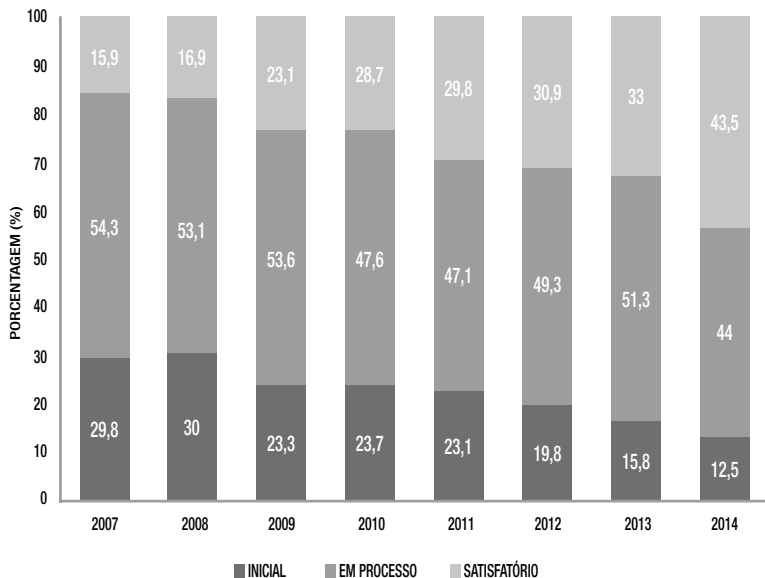
Apenas em matemática se nota um avanço mais notável – um total de 26 pontos –, mas que equivale a apenas dois terços de um ano de escolaridade. Além disso, entre 2009 e 2012, o México baixou seu desempenho em todas as matérias. Neste ritmo, o México levaria 64 anos para alcançar o melhor país em matemática.

No entanto, vale destacar que há países na região que surpreenderam por seus avanços educativos. Entre eles está o Peru que, com um aumento de 57 pontos em leitura entre 2000 e 2012, equivalente a quase um ano e meio de escolaridade, melhorou mais que qualquer outro da região (Bos, Ganimian e Vegas, 2014c). Este avanço também é confirmado pelos resultados da Avaliação Censitária de Estudantes 2014, uma avaliação que o Ministério da Educação do Peru realiza anualmente desde 2006. Os resultados de 2007 a 2014 mostram uma tendência positiva nos níveis de aprendizagem. Em leitura, por exemplo, a porcentagem de estudantes de segundo ano com um nível de êxito satisfatório tem crescido a cada ano (ver **gráfico 1.5**).

Em matemática, a porcentagem de estudantes do segundo ano com resultados satisfatórios também cresceu, de apenas 7,2% em 2007 a 25,9% em 2014 (MINEDU, 2014). Mesmo que estes níveis de desempenho ainda sejam notadamente baixos, e que o Peru ainda permaneça no último posto em nível mundial no PISA 2012, seu progresso é evidência de que é possível alcançar melhorias significativas na aprendizagem estudantil em períodos relativamente curtos.

## Gráfico 1.5.

### Leitura e interpretação de textos em estudantes do 2º ano no Peru (2007-2009)



Fonte: resultados da Avaliação Censitária de Estudantes (ECE) 2014. Unidade de Medição de Qualidade Educativa, Ministério da Educação do Peru.

De fato, já há indícios de que as reformas focadas em melhorar a qualidade do ensino influenciaram de maneira positiva nos resultados educativos de alguns países. Bos, Vegas e Ganimian (2014d) discutem o caso do Brasil, que, apesar de seus altos níveis de desigualdade, está entre os países que têm melhorado mais, e mais rápido, desde 2006. Em matemática, por exemplo, o Brasil tem a quinta taxa de crescimento mais alta dos 65 países participantes do PISA. O Brasil tem implementado reformas educativas, muitas das quais correlacionadas de forma positiva com as melhorias nos resultados de matemática. De forma específica, o aumento no monitoramento de seus docentes e no uso dos

resultados dos exames, assim como a redução do número de docentes não qualificados, associam-se com as melhorias em matemática (Bos et al., 2014d).

## Lacunas de habilidades na América Latina

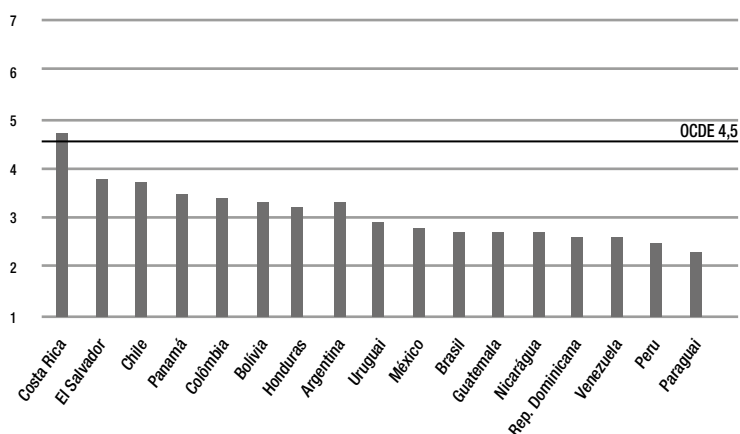
Os sistemas educativos da América Latina não estão preparando o capital humano que as economias dos países precisam para aumentar sua produtividade. Os empregadores da região cada vez relatam mais dificuldades para ocupar postos de trabalho com pessoal qualificado. Segundo um estudo da *Manpower-Group*, a dificuldade para ocupar postos de trabalho na América Latina foi de 42% em 2015, comparada com 34% em 2010. A razão principal desta escassez de talentos é uma falta de habilidades básicas, técnicas e socioemocionais entre os candidatos (Sucre, 2014). Uma revisão sistemática de estudos de competências e habilidades do Banco Mundial identificou que as prioridades para os empregadores da América Latina são, em primeiro lugar, as habilidades cognitivas de ordem superior, seguidas pelas habilidades socioemocionais (Cunningham e Villaseñor, 2016).

Como se explicou anteriormente, os resultados de exames de desempenho nacionais e internacionais oferecem evidências da falta de habilidades básicas nos países da América Latina. Uma análise recente do Fórum Econômico Mundial, que captura as percepções dos empregadores do setor privado sobre a qualidade da educação de seus empregados, concluiu que, em média, os países da América Latina apresentam desempenho muito abaixo das nações da OCDE. Em uma escala de 1 (pior) a 7 (melhor), quase todos os países da região obtiveram uma pontuação abaixo de 4,5, a média da OCDE (ver **gráfico 1.6**).



## Gráfico 1.6.

### Qualidade da educação na América Latina: pontuação total (pontos)



Fonte: Fórum Econômico Mundial (WEF) 2014 e Relatório de Competitividade Global WEF 2014-2015. A qualidade da educação se baseia na percepção de 3.675 executivos de negócios em 17 países da América Latina, com respostas em uma escala de 1 a 7 (na qual 1 é baixo e 7 é alto).

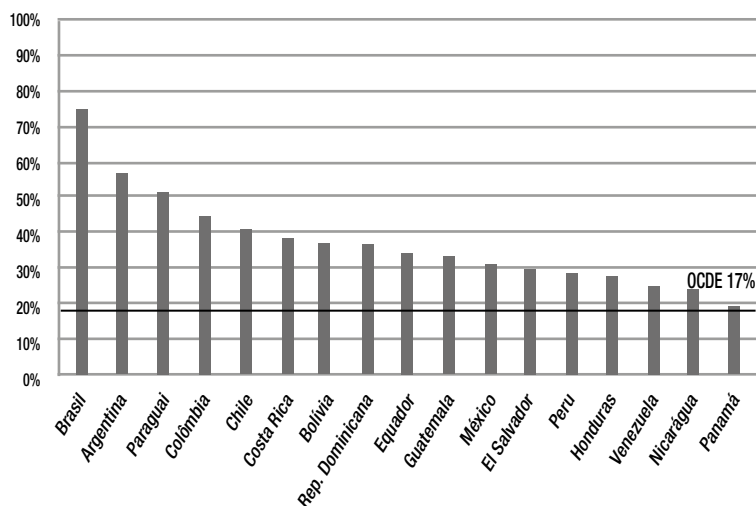
Os empregadores também manifestam defasagens nas habilidades técnicas, que normalmente são obtidas em programas especializados de nível médio (educação técnica e profissional) e superior (universidades e educação superior não universitária). Uma pesquisa junto a empresas realizada pelo Banco Mundial em 2010 revelou que a proporção daquelas que identificam uma força de trabalho preparada de maneira insuficiente na América Latina é quase o dobro em relação aos países da OCDE (37% *versus* 21%). Ao perguntar se a falta de pessoal qualificado é uma restrição significativa, a porcentagem de empresas que deu uma resposta afirmativa em todos os países da região foi maior que a média da OCDE (ver **gráfico 1.7**).

As habilidades socioemocionais se referem a uma ampla gama de habilidades, entre as quais se incluem relações inter-

pessoais, resolução de conflitos, negociação, comunicação e trabalho em equipe, entre outras (Ortega Goodspeed, 2016). Estas habilidades são consideradas tão importantes quanto as básicas e técnicas e, em alguns casos, até mais importantes. Em um estudo realizado em 2011 por *Demand for Skills* (DSS) junto a 1176 empresas privadas da Argentina, Chile e Brasil, mostrou-se que a pontuação atribuída a habilidades socioemocionais é quase o dobro que aquela relativa a habilidades cognitivas e até quatro vezes maior que aquela dada a habilidades técnicas.

### Gráfico 1.7.

Empresas que identificam falta de pessoal qualificado como restrição significativa, 2010



Fonte: Pesquisas do Banco Mundial a empresas, 2010

Enquanto as habilidades cognitivas são promovidas diretamente nos países da América Latina, as socioemocionais não se desenvolvem de forma sistemática. Isto faz com que os futuros empregados cheguem com habilidades incompletas ou desajustadas ao mercado de trabalho. Várias pesquisas mostram que os empregadores não conseguem ocupar suas vagas de trabalho devido, em grande parte, a uma falta de habilidades socioemo-

cionais. No México, por exemplo, os resultados de uma pesquisa junto a 1556 empregadores indicam que estes estariam dispostos a pagar mais pelo salário de um empregado que tenha habilidades como: tomada de decisões, negociação, resolução de conflitos, responsabilidade, inovação para melhorar produtos, capacidade de se relacionar com os clientes e pontualidade (Pesquisa de Competências Profissionais, 2014). Adequar os programas de estudo e formação para apoiar a construção destas habilidades é um novo desafio para os sistemas educativos.

## Palavras finais

A América Latina tem obtido avanços importantes em relação à cobertura e ao acesso educativo e tem conseguido incorporar cada vez mais os setores marginalizados à escola. No entanto, os estudantes simplesmente não estão aprendendo em níveis aceitáveis e a educação não está preparando os jovens de maneira adequada para o mercado de trabalho. Sem melhorias significativas nos níveis de aprendizagem e no desenvolvimento de habilidades, é difícil que os graus crescentes de escolaridade se traduzam nas melhorias da qualidade de vida às quais os cidadãos latino-americanos aspiram – e é muito provável que sejam mais uma fonte de frustração em vez de um fator de progresso econômico e social.

## *II. Desenvolvimento na primeira infância*

Pode soar paradoxal, mas alguns dos investimentos mais efetivos para melhorar as aprendizagens são anteriores ao começo da escolaridade fundamental. Nas palavras do Prêmio Nobel James Heckman (2008), as taxas de retorno do investimento nos primeiros anos de vida são mais altas do que aquelas dos investimentos em capital humano em outros momentos da vida.

As evidências científicas são muito claras: as habilidades fundamentais que definem a capacidade de aprender se desenvolvem cedo na vida. As lacunas de desenvolvimento geradas antes do começo da escolaridade acumulam déficits muito difíceis de eliminar<sup>1</sup>.

As crianças oriundas de lares de baixa renda são especialmente vulneráveis nesse sentido: as bases da desigualdade social são geradas, em grande medida, nos primeiros anos de vida. Estudos recentes (Schady et al., 2015) em vários países da América Latina (Chile, Colômbia, Equador, Nicarágua, Peru) encontram lacunas no desenvolvimento da linguagem entre crianças pequenas em lares ricos e pobres que oscilam entre 0,6 e 1,2 desvios-padrão. Do mesmo modo, Verdisco et al. (2015) encontram diferenças substantivas tanto no desenvolvimento da linguagem como no desenvolvimento cognitivo entre crianças (2 a 6 anos) pertencentes às quintas parcelas mais ricas e mais pobres na Costa Rica, Nicarágua, Paraguai e Peru.

Mais do que isso, as evidências mostram que esses déficits se expandem substancialmente no tempo (Rubio-Codina et al., 2015; Schady, 2011; Verdisco et al., 2015), o que

sugere que têm um efeito cumulativo extremamente danoso no desenvolvimento das crianças. Com efeito, enquanto os indicadores de saúde e nutrição infantil mostram um panorama cada vez mais positivo na região, existem evidências crescentes de que as debilidades em outras dimensões do desenvolvimento infantil – em particular no que corresponde ao desenvolvimento cognitivo e da linguagem – são grandes e constituem um gargalo importante na habilidade das crianças (sobretudo aquelas provenientes de lares em situação de vulnerabilidade econômica) para aprender uma vez que entram na escola (Berlinski e Schady, 2015).

Esta evidência indica claramente a importância de contar com uma estratégia de investimento voltado a crianças de até cinco anos de idade. A ideia é lançar as bases para a aprendizagem das crianças antes que iniciem o ensino fundamental, a fim de servir como pilar para melhorar o desempenho do sistema escolar latino-americano – o tema central deste relatório.

## A educação infantil

Grande parte da atenção no tema do desenvolvimento infantil na América Latina tem se concentrado na expansão da cobertura da educação infantil (o pré-escolar) que, dependendo do país, atende crianças com idade entre 3 e 5 anos. Em muitos países foi estabelecida a obrigatoriedade desse nível de educação, apesar de variações na idade dos estudantes (ver **tabela 2.1**).

Com efeito, durante a última década houve uma forte expansão da porcentagem de crianças matriculadas na educação infantil. Como indicado no capítulo 1 deste relatório, o aumento da cobertura na América Latina é comparado de maneira muito positiva com o de outras regiões do mundo.

**Tabela 2.1.**

Sanção da obrigatoriedade segundo leis de educação vigentes na região

<b>Países</b>	<b>Obrigatoriedade</b>	<b>Lei</b>	<b>Ano</b>
Argentina	5 anos	Lei Nacional de Educação	2006
Bolívia	Não obrigatório	Lei de Reforma Educativa	1995
Brasil	4 anos	Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Emenda Constitucional N.º 59, Art. 208.	1996, revisada em 1997, 2001 e 2003. Declarada em 2004.
Chile	5 a 6 anos	Lei de Educação, Reforma Constitucional (Lei 20.710)	2013
Colômbia	5 anos	Lei Geral de Educação	1994
Costa Rica	5 anos	Lei Fundamental de Educação	1957, revisada em 1958, 1992, 1996 e 2001
El Salvador	4 a 6 anos	Lei Geral de Educação	1996, revisada em 2000, 2003 e 2005
Equador	5 anos	Ley Orgânica de Educação Intercultural	2011
Guatemala	5 anos	Lei Nacional de Educação	1991, revisada em 2006
Honduras	Não obrigatório	Lei Orgânica de Educação	1966
México	3, 4 e 5 anos	Lei Geral de Educação	1993, revisada em 2000, 2003, 2004, 2005 e 2006
Nicarágua	Não se especifica	Lei Geral de Educação	2006
Panamá	4 e 5 anos	Lei Orgânica de Educação	1946, revisada em 1995
Paraguai	5 anos	Lei Geral de Educação	1998
Peru	Implementação progressiva de 3 a 5 anos	Lei Geral de Educação	2003

(Continua)

## Tabela 2.1.

Sanção da obrigatoriedade segundo leis de educação vigentes na região (*continuação*)

Países	Obrigatoriedade	Lei	Ano
República Dominicana	5 anos	Lei Geral de Educação	1997
Uruguai	4 e 5 anos	Lei de Educação e Cultura	2008
Venezuela	5 anos (jardim de infância)	Lei Orgânica de Educação	2009

Fonte: Itzcovich (2013), atualizado para Chile, Costa Rica e Guatemala.

A **tabela 2.2** mostra os importantes aumentos na taxa de frequência de crianças de 5 anos. Em sua maioria, nos países da América Latina a participação aumentou entre 20-30 pontos percentuais desde o começo do século. Vale a pena mencionar que o aumento na cobertura tem se dado com uma notável diminuição na desigualdade socioeconômica. Por exemplo, entre 2000 e 2013 a diferença na frequência entre crianças de 5 anos pertencentes à primeira e à última quinta parte (ou quintil) da distribuição de renda diminuiu de 29% a 5% no Chile, de 33% a 7% na República Dominicana e de 45% a 15% no Panamá (Berlinski e Schady, 2015).

Não surpreende que as taxas de escolarização sejam inferiores para as crianças menores de 5 anos, em especial nos estratos socioeconômicos mais baixos e nas zonas rurais. Isso parece estar associado a restrições tanto na oferta como na demanda de serviços. Fatores de caráter social estariam incidindo na falta de escolarização: a “legitimidade” da educação infantil nem sempre está bem estabelecida, em particular quando se trata de idades nas quais não é obrigatória (Itzcovich, 2013).

**Tabela 2.2.****Taxas de frequência na educação infantil**

País	Ano	Crianças de 5 anos (%)			
		Total	Q1	Q5	Diferença Q1-Q5
Argentina	2000	72,1	64,9	81	-16,2
Argentina	2013	92,7	89,5	94,7	-5,3
Bolívia	2000	46,4	41,2	70,9	-29,7
Bolívia	2013	72,5	56,5	87,1	-30,5
Brasil	2000	65,7	56	90,7	-34,7
Brasil	2013	87,2	83,2	96,4	-13,2
Chile	2000	63,3	55,4	84,7	-29,2
Chile	2013	95,1	92,7	97,8	-5,2
Colômbia	2000	70,7	58,2	91,1	-32,9
Colômbia	2013	90,3	84,8	98,3	-13,5
Costa Rica	2000	41,6	30,1	65,9	-35,8
Costa Rica	2013	75	67,1	94,6	-27,5
Equador	2000	70	61,4	82,4	-21
Equador	2013	93,7	89,3	97,8	-8,5
El Salvador	2000	47,2	30,4	82,3	-51,9
El Salvador	2013	68,6	56,7	91,6	-34,8
Honduras	2000	35,6	23,4	65,7	-42,4
Honduras	2013	82,2	72,5	98,8	-26,3
México	2000	82,9	70,1	91,3	-21,2
México	2013	97,3	94,5	98,2	-3,7
Panamá	2000	65,8	48,6	93,7	-45
Panamá	2013	90,3	82,5	96,8	-14,3
Paraguai	2000	54,1	47,1	70,3	-23,2
Paraguai	2013	73,6	64,2	93,8	-29,6
Peru	2000	71,5	57,3	93,8	-36,5
Peru	2013	91,6	86,2	98,2	-11,9
República Dominicana	2000	66,4	50,3	83,3	-33

*(Continua)*



**Tabela 2.2.**Taxas de frequência na educação infantil (*continuação*)

País	Ano	Crianças de 5 anos (%)			
		Total	Q1	Q5	Diferença Q1-Q5
República Dominicana	2013	81,5	79,1	86,5	-7,4
Uruguai	2000	90,8	84,3	100	-15,7
Uruguai	2013	98,8	98,2	99,1	-1,0

Nota: para Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Paraguai, dados de 2001. Para México e Nicarágua, dados de 2012. A informação sobre o Uruguai corresponde a zonas urbanas.

Fonte: base de pesquisas de lares combinadas do Banco Interamericano de Desenvolvimento. .

As evidências internacionais são claras no sentido de que a educação infantil cumpre um papel importante em permitir que as crianças se desenvolvam adequadamente e entrem no ensino fundamental prontas para aprender (Alderman e Vegas, 2011). As experiências de expansão da educação infantil no Uruguai (Berlinski, Galiani e Manacorda, 2008) e Argentina (Berlinski, Galiani e Gertler, 2009) mostram efeitos claros sobre as aprendizagens e a escolarização das crianças mais adiante.

Reconhecendo o esforço realizado e a importância de contar com uma infraestrutura mais ampla de serviços de educação infantil, é preciso reconhecer que, por si só, essa massificação não vai gerar os resultados buscados em termos de desenvolvimento infantil nem afetar de modo substantivo as capacidades de aprendizagem nas escolas de ensino funda-

mental. Isso se explica tanto pela baixa qualidade de muitos dos programas de educação infantil como pela deficiência dos esforços orientados à promoção do desenvolvimento e do estímulo em crianças não escolarizadas, aspecto que será abordado mais adiante nesta seção.

A informação disponível sobre níveis de aprendizagem adquiridos na educação infantil é muito limitada. No México, por exemplo, a prova EXCALE no ciclo escolar 2010-2011 concluiu que cerca de 50% das crianças no terceiro ano da educação infantil rendeu em nível básico ou menos tanto em pensamento matemático como em linguagem e comunicação. Nos centros de educação infantil comunitários, 20% das crianças estiveram abaixo do nível básico (Mexicanos Primeiro, 2014). Da mesma forma que os indicadores de rendimento nos primeiros anos do ensino fundamental descritos no capítulo I, resultados deste tipo sugerem a presença de déficits importantes.

Berlinski e Schady (2015) apresentaram um resumo exaustivo das mensurações de qualidade dos processos educativos na educação infantil na América Latina, incluídos aspectos como a qualidade das interações professor-estudante, o respaldo emocional, a organização da sala de aula, o apoio pedagógico e a utilização do tempo em sala de aula. Ainda que se encontrem disponíveis apenas para alguns poucos países da região (Brasil, Chile e Equador), esses estudos mostram fraquezas, especialmente no que corresponde ao apoio pedagógico recebido pelas crianças. No caso do Equador, as pesquisas<sup>2</sup> puderam mostrar, de maneira conclusiva, o forte impacto da qualidade das interações professor-estudante sobre uma diversa gama de medidas de aprendizagem infantil. Da mesma forma que em estudos muito reconhecidos nos Estados Unidos (Chetty et al., 2011), estes resultados enfatizam que

a qualidade do docente (medida particularmente em termos do que fazem na sala de aula e não de seus atributos pessoais) é um fator fundamental – talvez o mais importante – para explicar as variações no rendimento das crianças.

A conclusão principal destes estudos é de que, da mesma forma que em outros níveis de educação, a excelência docente (o tema do próximo capítulo) constitui o mais próximo de uma “bala de prata” para melhorar os níveis de aprendizagem. Ao mesmo tempo, esses resultados alertam que a massificação da educação infantil sem um foco firme na qualidade e atenção especial aos processos de controle dessa qualidade (incluída sua mensuração) podem estar destinados a gerar resultados deficitários e uma grande frustração, porque os enormes esforços realizados não rendem os frutos esperados.

## Os programas de cuidado infantil

Um número crescente de crianças latino-americanas (em especial aquelas que ainda não têm idade para ir à educação infantil) frequenta centros de cuidado e de atenção infantil (creches, lares, jardins de infância, etc.) tanto de caráter formal (muitas vezes como anexos a escolas) como comunitário (Araujo e López Boo, 2015). A **tabela 2.3** ilustra esta tendência para sete países da região. O aumento tem sido especialmente alto em centros de gestão pública (ou que recebem financiamento público), que hoje representam a maioria da cobertura desses serviços em países como Chile, Colômbia e Equador (Berlinski e Schady, 2015).

**Tabela 2.3.**

Matrículas nos serviços de cuidado infantil oferecidos em centros (porcentagem)

País	2000			2010		
	Nacional	Rural	Urbana	Nacional	Rural	Urbana
Brasil	11,7	4,5	13,3	21,2	9,4	23,5
Chile	11,4	3,4	12,6	26,1	15,7	27,5
Colômbia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,5	34,0
Equador	3,7	2,8	4,3	23,2	23,1	23,3
Guatemala	1	0,5	2,1	1,2	0,5	2,2
Nicarágua	8	6,5	9,3	7,6	7,4	7,7
Uruguai	21,7	5,4	22,9	35,1	20,7	37,7

Fonte: cálculos de Berlinski e Schady (2015), p.96; n.d. = não se dispõe de dados.

Esta expansão tem facilitado a incorporação progressiva das mulheres no mercado de trabalho<sup>3</sup>. Mas, qual tem sido o impacto disso sobre o desenvolvimento infantil, em especial naquelas dimensões que terão uma forte influência sobre suas capacidades de aprendizagem e êxito escolar?

As evidências disponíveis mostram que, nos casos típicos, estes programas na América Latina têm sido deficientes em relação ao impacto que têm sobre o desenvolvimento das crianças. A revisão cuidadosa de estudos realizada por Berlinski e Schady (2015) mostra um panorama desalentador que os autores caracterizam como “um quadro não muito agradável”. Estudos realizados no Equador, por exemplo, mostram que os centros têm uma qualidade inadequada ou ruim tanto no que corresponde aos fatores estruturais (por exemplo, infraestrutura, mobiliário, entre outros) como de processos (por exemplo,

apoio emocional e pedagógico). Além disso, análises desenvolvidas na Bolívia, Brasil e Peru exibem resultados semelhantes.

A realidade é que prover serviços de atenção e cuidado de qualidade a crianças pequenas em um contexto institucional é caro<sup>4</sup> e demanda capacidades (por exemplo, a preparação e a supervisão de pessoal) que tipicamente são limitadas. Isto sugere que o uso dos recursos (financeiros e institucionais) públicos destinados ao cuidado e à atenção das crianças deve priorizar o objetivo de servir àqueles que experimentam situação de vulnerabilidade em seus lares, que não contam com oportunidades nem com os meios para estimulá-los e apoiar seu desenvolvimento no marco da família e da comunidade. Para essas crianças, mesmo quando o custo seja elevado, frequentar centros de alta qualidade pode ser uma alternativa benéfica e representar um uso eficiente e efetivo dos recursos públicos.

Ao mesmo tempo, há cada vez mais evidências do impacto de programas de visita a lares e de apoio a pais. Nos casos típicos, estes programas se concentraram em promover o estímulo cognitivo em crianças de até três anos por meio de currículos muito específicos e monitoramento regular por parte de visitantes qualificados. Dados os baixos níveis de estímulo observados na maioria dos países, em especial em lares nos quais as mães têm baixos níveis educativos<sup>5</sup>, estes programas podem melhorar as capacidades cognitivas das crianças a custos relativamente baixos. Algumas avaliações de impacto (na Jamaica, Colômbia, Brasil e Equador) mostram efeitos muito significativos nas habilidades cognitivas destas crianças, em particular quando a supervisão e o monitoramento são intensivos (Berlinski e Schady, 2015).

No entanto, estes tendem a ser projetos-piloto ou de baixa cobertura. Portanto, o desafio é como fazê-los em escala

(atendendo ao conjunto das crianças em situação de vulnerabilidade), sobretudo contemplando a necessidade de contar com um forte currículo e uma estratégia de monitoramento e supervisão sólida. É provável que a formação e a supervisão de recursos humanos sejam o primeiro gargalo a se enfrentar. Em muitos casos, isto implica esforços em fortalecer ministérios e agências de desenvolvimento/assistência social. Não obstante, ao mesmo tempo, as autoridades educativas (que costumam ter uma maior presença territorial) também podem cumprir um papel importante nesses esforços.

## Uma estratégia de desenvolvimento infantil

O investimento nesse segmento etário é um aspecto chave e essencial de todo o esforço por melhorar os resultados educativos na América Latina. Ampliar a cobertura da educação infantil é claramente um aspecto importante desses esforços. Mas isso deve ser feito em um padrão de alta qualidade. A excelência docente e a avaliação de aprendizagens (temas abordados nos próximos capítulos) constituem aspectos essenciais desse marco de alta qualidade.

Da mesma forma, esse investimento deve estar inserido em uma estratégia de desenvolvimento infantil mais integral (ver **quadro 2.1**), que assegure que os investimentos e intervenções adequadas sejam implementados de maneira efetiva, mesmo quando o setor educativo tradicional não tome a liderança em relação a elas.

## Quadro 2.1.

### Uma agenda regional para o desenvolvimento integral na primeira infância

O movimento *Todos pela Educação*, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e o Diálogo Interamericano (com o apoio da Fundação Bernard Van Leer e a rede REDUCA de organizações da sociedade civil) convocaram distintos atores para participar de uma oficina de trabalho que aconteceu em São Paulo, Brasil, entre os dias 14 e 16 de setembro de 2015. O objetivo do encontro foi definir uma **Agenda regional para o desenvolvimento integral na primeira infância** (DIPI), que constitua um instrumento de referência para os distintos países da região.

A agenda regional propõe que cada país defina de maneira participativa um conjunto de metas e indicadores para o DIPI, que se baseiem em um enfoque de direitos e uma perspectiva integral (tema 1). Para isso, a iniciativa argumenta que é necessário fortalecer os governos por meio da institucionalização de um mecanismo de coordenação (com autoridade orçamentária) em âmbito central (tema 2), assim como reforçar os mecanismos para a gestão de serviços de qualidade no âmbito local e das famílias (tema 3). Os pilares que sustentam este modelo se encontram em dois fatores: a criação de uma coalizão sociopolítica (tema 4) e a gestão do conhecimento (tema 5). No primeiro caso, representa um esforço conjunto de atores regionais, nacionais e locais (tanto governamentais quanto da sociedade civil). O segundo fator possibilita a produção de evidências que sustentem as intervenções.

**TEMA 1:** gerar processos participativos para a definição de metas e indicadores de desenvolvimento integral da primeira infância, a partir de uma perspectiva de direitos.

**TEMA 2:** criar/fortalecer mecanismos institucionais, com autoridade orçamentária, de articulação inter-setorial e inter-jurisdicional.

**TEMA 3:** fortalecer a gestão da atenção integral da qualidade para a primeira infância nos serviços e práticas de criação nas famílias.

**TEMA 4:** construir e consolidar uma coalizão sociopolítica que impulse a prioridade do desenvolvimento integral na primeira infância tanto no âmbito das políticas públicas quando no do compromisso dos cidadãos.

**TEMA 5:** fortalecer a gestão do conhecimento sobre desenvolvimento integral na primeira infância na região.

Uma estratégia que priorize o investimento na primeira infância deve, portanto, responder a três desafios principais: (i) identificar que programas (e para quem) deverão ser expandidos com base em um critério de custo/benefício que considere a qualidade dos serviços; (ii) definir a institucionalidade de um setor que não se encaixa com facilidade no sistema escolar tradicional, e (iii) estabelecer as necessidades de financiamento que garantam a implementação adequada dos investimentos, incluídos fatores críticos como a formação e a supervisão adequadas dos recursos humanos.

Em relação ao primeiro desafio, as evidências internacionais oferecem mensagens relativamente claras. Abrir espaços de cuidado infantil de forma massiva não será a solução. A tão necessária expansão dos serviços de atenção, desenvolvimento e educação para a primeira infância deve ser feita seguindo critérios de eficiência que contemplem a relação custo/benefício – na qual os benefícios estão ligados diretamente à qualidade dos serviços. O mesmo se pode dizer da educação infantil, na qual, por exemplo, uma maior qualidade pode lançar as bases para melhorar as habilidades na leitura de maneira precoce.

A estratégia mais razoável é concentrar recursos, por um lado, em programas bem estruturados de visita a lares e apoio aos pais de baixos recursos e, por outro lado, na expansão da educação infantil (em especial em zonas de alta concentração de pobreza), com particular atenção à qualidade dos docentes (Walker, 2011; Alderman e Vegas, 2011). O ponto é bem ilustrado na **tabela 2.4**, que resume os resultados de uma análise cuidadosa de custos e benefícios realizada por Berlinski e Schady (2015) para três tipos de programas em três países da região<sup>6</sup>. Em todos os casos, os retornos às intervenções orientadas ao lar resultam muito mais altos que aqueles aos espaços de cuidado infantil, e os retornos à educação infantil são



ainda maiores. Desde o ponto de vista do desenvolvimento infantil – e de suas contribuições para o objetivo de melhorar os resultados de aprendizagem – a prioridade parece estar claramente estabelecida<sup>7</sup>: investir em programas orientados ao lar e na expansão da educação infantil de alta qualidade.

O desafio de expandir serviços de qualidade se torna particularmente difícil já que, na maioria dos países, não existe uma autoridade estabelecida a cargo do tema e, como consequência, as responsabilidades são difusas. Os ministérios da educação são responsáveis pela educação infantil, mas não pelo resto dos programas. Uma fragmentação dos esforços se mostra característica, com uma forte presença de pequenas iniciativas que não estão inseridas em um sistema que promova e garanta a qualidade e os resultados.

#### **Tabela 2.4.**

##### **Custo/benefício para visitas domiciliares, creches e educação infantil**

<b>País</b>	<b>Visitas domiciliares</b>	<b>Creches</b>	<b>Pré-escolar</b>
Chile	3,5	1,5	4,3
Colômbia	2,6	1,1	3,4
Guatemala	3,6	1,2	5,1

Fonte: Berlinski e Schady (2015), p.175.

Três grupos de países parecem se formar em função da profundidade da integralidade dos avanços observados nos últimos anos (Aulicino e Díaz Langou, 2015). Um primeiro grupo de nações (Chile, Colômbia, Cuba e Equador) avançou no estabelecimento de estratégias integrais (multisetoriais e que incluem um foco não somente na criança, como também na família)

para a infância. Um segundo grupo (Costa Rica, Brasil, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Uruguai) realizou importantes avanços normativos ou discursivos para o estabelecimento de estratégias integrais dirigidas à primeira infância, mas que não chegam a ser integrais em sua implementação. Por último, um terceiro grupo (Argentina, Guatemala, Paraguai, Peru e México) canalizou os avanços em matéria de políticas dirigidas à primeira infância mediante programas, sem pretensão alguma de alcançar uma abordagem integral.

O problema da fragmentação institucional demanda algum tipo de instância coordenadora ou regente, com um forte foco em assegurar a qualidade dos serviços e com autoridade orçamentária que garanta a sustentabilidade dos esforços. A definição de metas e indicadores de desenvolvimento infantil com suficiente consenso social e político é fundamental para orientar esses esforços (ver **quadro 2.1**).

A expansão de serviços e programas orientados à primeira infância – mesmo quando se priorize a atenção aos lares com maiores necessidades – vai requerer, indubitavelmente, recursos fiscais adicionais. Por exemplo, a CEPAL e a OEI estimaram os custos adicionais para expandir a cobertura dos programas de desenvolvimento infantil no padrão das chamadas Metas 2021<sup>8</sup>. Ambas as organizações concluíram que a expansão de programas para crianças de 0-3 anos – para cumprir a meta de 37% de cobertura – demandaria um gasto anual adicional de US\$ 9 bilhões, e que a universalização da educação infantil demandaria US\$ 14 bilhões por ano.

A realidade é que, apesar dos esforços fiscais realizados, o gasto público na primeira infância é significativamente menor do que em etapas posteriores da infância. Berlinski e Schady (2015) apresentaram estimativas que indicam que o gasto com

crianças de 0 a 5 anos representa uma média de 0,4% do PIB, enquanto o gasto com a população entre 6 e 12 anos representa 1,6% do PIB. Com todas as limitações que estas cifras podem ter<sup>9</sup>, não há dúvidas de que um aspecto essencial de todo o esforço de utilizar o investimento precoce como instrumento para melhorar a qualidade educativa e as aprendizagens vai demandar uma maior prioridade do gasto na primeira infância, com foco nas crianças mais necessitadas.

Dadas as grandes restrições fiscais que os países da região enfrentam, as decisões acerca das distribuições orçamentárias vão requerer uma forte atenção aos custos e benefícios de distintas alternativas. Por exemplo, Berlinski e Schady (2015) estimam que o custo de estender a cobertura de visitas domiciliares para crianças de 1 e 2 anos e de programas de educação infantil para crianças de 3 a 5 anos melhorando a qualidade de processos precisaria de quantias sete vezes menores que a alternativa de expandir também as creches, enfatizando a melhoria de aspectos como infraestrutura<sup>10</sup>. Voltaremos a estes pontos no capítulo VII, quando desenvolveremos os aspectos ligados ao financiamento da qualidade educativa.

## Palavras finais

Para alcançar o objetivo do desenvolvimento infantil e, assim, contribuir para suprir as lacunas de aprendizagem nas escolas, deve-se priorizar a gestão de programas de desenvolvimento infantil de alta qualidade, tanto no que se refere à educação inicial como aos programas de atenção, cuidado e estímulo de crianças. Avançar de maneira mais decidida nesta tarefa demanda coordenação intersetorial, ações orientadas não somente a crianças como também às famílias, e recursos financeiros e humanos.

### *III. Excelência docente*

Existem poucos temas no campo das políticas de educação que geram, ao mesmo tempo, tanto consenso e tanta polêmica como as políticas docentes. Ninguém nega a importância da excelência docente para avançar na aprendizagem. De fato, a ideia de que melhorar o desempenho docente é um ponto importante para a mudança educativa é um consenso dentre toda a variedade de opiniões em matéria de políticas educacionais. A controvérsia começa quando se discute como fazê-lo. É aí que as tensões afloram, muitas vezes em debates pouco produtivos.

A relevância do tema docente tem motivado um número crescente de estudos na América Latina, que mostram os grandes déficits qualitativos na profissão. Um estudo do Banco Mundial (Bruns e Luque, 2014) mostra que, atualmente, nenhum corpo docente da região pode ser considerado de alta qualidade, e que o desempenho se vê comprometido por um mau manejo dos conteúdos escolares e por práticas ineficazes na sala de aula. Por exemplo, os docentes utilizam em média apenas 65% do tempo de aula em tarefas de instrução e fazem uso de métodos mais tradicionais, que envolvem pouca participação dos alunos. Um estudo sobre a Colômbia realizado pela Fundación Compartir (García, Maldonado, Perry, Rodríguez e Saavedra, 2014) mostra que os graduados de institutos de formação docente obtêm resultados significativamente mais baixos que o resto dos graduados nos exames de rendimento oficiais. E o informe regional da OREALC / UNESCO (2013) destaca a existência de uma visão paliativa e remediadora da formação docente continuada nos países da região.

Do mesmo modo, em uma série de estudos recentes sobre os sistemas educativos de El Salvador, Guatemala, Honduras e República Dominicana (Diálogo Interamericano, 2015), foram

identificadas muitas iniciativas promissoras em temas como a definição de padrões de desempenho docente ou a implementação de concursos para entrar na profissão. No entanto, esses avanços são irregulares: é possível observar áreas da política nas quais houve muito pouco progresso, ao mesmo tempo em que são detectadas grandes dificuldades na implementação de normas que não são plenamente aplicadas na prática.

Os aspectos principais a se considerar no momento de formular políticas e práticas que conduzam a uma docência de excelência são bem conhecidos: a formação inicial (que inclui os mecanismos para atrair aqueles que decidem estudar para ser docentes), a carreira profissional (que compreende os mecanismos de ingresso, promoção, reconhecimento e remuneração de professores e diretores), os sistemas de apoio a docentes (que envolvem a formação continuada) e a gestão (que inclui a avaliação para o melhoramento contínuo).

## Formação inicial

Quem são as pessoas que estudam para ser docentes e como elas são formadas constituem pilares fundamentais de um sistema educativo de qualidade. A América Latina tem muito a melhorar em relação a como atrair bons estudantes para cursos de licenciatura e melhorar sua formação.

### *Melhores estudantes, melhores docentes*

Na América Latina, os estudantes que ingressam em cursos relacionados ao ensino geralmente não são os mais preparados. Em países onde existem dados sobre isso, como Chile, Colômbia e Brasil, as pontuações médias de quem ingressa nesses cursos estão abaixo daquelas obtidas pelos estudantes que se dedicam a outras profissões de maior prestígio (Bruns e Luque, 2014). A título de comparação, países que obtêm

bons resultados em exames internacionais, como Finlândia ou Singapura, têm como pré-requisito que apenas os 20% e os 30% melhores graduados do ensino médio, respectivamente, sejam postulantes para entrar em cursos vinculados ao ensino. E somente uma baixa proporção dos postulantes – que já estão entre os estudantes com melhor desempenho – é aceita nos programas: 10% na Finlândia e 12,5% em Singapura (Auguste, Kihn e Miller, 2010).

Ao menos em parte, isto demonstra que a carreira docente na região não é tão atrativa em relação a outras profissões universitárias, em especial em termos de salário. Estudos recentes (Bruns e Luque, 2014; Mizala e Ñopo, 2012) mostram que os salários médios dos docentes são mais baixos que os de outros profissionais, técnicos e administrativos. Mesmo sendo pagos por hora-aula, os salários docentes continuam sendo mais baixos em quatro países (Brasil, Nicarágua, Panamá e Peru) e estão no mesmo nível que outros profissionais em outros três (Chile, Costa Rica e Uruguai). A isto se soma o fato de que os salários dos docentes têm menos progressão, ou seja, aumentam pouco ao longo do tempo em comparação com o incremento dos salários de outros profissionais.

Ao mesmo tempo, na América Latina os processos de admissão para iniciar os estudos da docência não são seletivos. As instituições de formação docente mais rigorosas da América Latina selecionam candidatos para seus programas usando uma combinação de exames e entrevistas, como é o caso da Universidad de Costa Rica, a Pontificia Universidad Católica de Peru ou a Universidad Pedagógica Nacional do México (Bruns e Luque, 2014). No entanto, a maior parte dos docentes da região não se forma neste tipo de instituições.

Existem esforços valiosos para reverter estas tendências. Alguns países da América Latina têm avançado no estabelecimento de requisitos mais rigorosos para o ingresso na formação inicial docente (ver **quadro 3.1**). No Equador, foi estabelecida uma pontuação mínima no Exame Nacional para a Educação Superior para o ingresso em cursos de licenciatura. No México, aplica-se um exame de conhecimentos básicos aos candidatos. E no Chile, o novo projeto de carreira docente exige uma pontuação mínima no exame de seleção universitário para concorrer a cursos relacionados ao ensino ou estar entre os 30% dos estudantes com melhor desempenho. O Peru requer um exame único nacional para ingressar nos institutos superiores não universitários.

### **Quadro 3.1.**

#### **Requisitos para a formação inicial de docentes da primeira infância**

Existe uma ampla gama de requisitos de ingresso à formação inicial para docentes da primeira infância, segundo os países e as instituições, e eles tendem a ser fracos em termos acadêmicos. Alguns países estabeleceram requisitos nacionais (Argentina, Cuba, Nicarágua, Panamá e Venezuela), enquanto que, em outros, eles dependem das instituições que oferecem a formação (Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e República Dominicana). Na Argentina, por exemplo, há três requisitos: ensino médio completo, presença em um curso inicial (não é necessário fazer provas, mas frequentá-lo) e, em algumas jurisdições, exame psicofísico. Na Colômbia, é necessário comprovar o rendimento acadêmico mediante um exame padronizado. As instituições públicas, no geral, aplicam exames de admissão e, as privadas, entrevistas grupais. No Chile, o único requisito é a aprovação no ensino médio. Somente 10% das instituições exigem pontuações mínimas na prova de seleção universitária para estes cursos. A baixa exigência aos que ingressam na formação e a heterogeneidade dos currículos de formação devido à ausência de alinhamentos nacionais (com a exceção de Cuba e Argentina) são um desafio para a preparação dos futuros docentes da primeira infância.

Fonte: Pardo, Adlerstein e CEPPE-UNESCO (2015)

Os docentes com atitudes como extroversão e abertura para novas experiências são mais efetivos fomentando competências socioemocionais em seus estudantes (Rockoff, Jacob, Kane e Staiger, 2011), e aqueles que mostram de forma explícita aos seus alunos atitudes positivas a respeito da aprendizagem geram melhores resultados em provas e maior motivação (Brunello e Schlotter, 2011). Isto ressalta os possíveis benefícios de incorporar essas habilidades tanto nos processos de seleção como na formação docente. Como mostrou a experiência internacional de *Teach for All*, o uso de características pessoais nos processos de seleção é possível por meio da avaliação destas características baseada em evidências, ou na experiência pessoal dos postulantes, ou em seu comportamento durante entrevistas pessoais ou atividades em grupo (Cumsille e Fiszbein, 2015).

Ainda que requisitos mais rigorosos para o ingresso ajudem a atrair melhores candidatos, estes esforços não serão suficientes por si só. É fato que reverter o padrão histórico de quem aspira a converter-se em docente demanda esforços proativos para atrair bons estudantes e não apenas limitar-se a colocar obstáculos à entrada. O Chile e o Peru, por exemplo, têm impulsionado a Bolsa Vocação de Professor<sup>11</sup> e a Bolsa Vocação de Mestre<sup>12</sup>, respectivamente, para atrair e manter estudantes com bom rendimento acadêmico em carreiras de formação inicial docente, fazendo mais atrativas as condições da formação inicial. Ambos os programas cobrem os custos de matrícula e a mensalidade dos cursos, além de oferecer outros benefícios, como pensão de estudos, seguro-médico, tutorias e apoio durante o processo de titulação, no caso do Peru, e um estipêndio mensal e um semestre no estrangeiro para os melhores candidatos, no caso do Chile. Neste último país, o programa também outorga financiamento a estudan-



tes de destaque que concluíram graduações em outras áreas e decidem iniciar um programa de formação para a docência.

Da mesma forma, fazer mais atrativa a profissão docente será difícil se os salários não refletirem a hierarquização pretendida. Mesmo que em uma época recente diversos países tenham estabelecido melhorias nos salários docentes<sup>13</sup>, este é um ponto no qual se deve avançar ainda mais para atrair bons candidatos à profissão.

### *Uma formação inicial mais rigorosa e prática*

Uma das críticas principais à formação inicial docente na região aponta a falta de rigor no domínio de conteúdos e pedagogias, além dos problemas de alinhamento com os padrões de aprendizagem e objetivos do sistema educativo (OREALC/UNESCO, 2013). Resultados de exames realizados por docentes sugeriram a presença de fortes déficits em sua formação. Na República Dominicana, estudos realizados em 2013 mostraram que os docentes do primeiro ao quarto ano do ensino fundamental dominavam apenas 60% dos conteúdos do currículo de matemática e que 85% destes se localizavam no nível mais baixo de domínio conceitual para a alfabetização de crianças. Ou seja, os docentes apresentavam graves falhas de conhecimento e de didática. Na Guatemala, os professores que participaram das provas para acesso às vagas docentes em 2014 mostraram domínio apenas na metade das perguntas de linguagem e estratégias de aprendizagem e em um terço das perguntas em matemática (Diálogo Interamericano, 2015). Em 2012, no Equador, por exemplo, somente 2% dos professores de inglês de escolas públicas foram aprovados no exame TOEFL iBT com uma pontuação necessária para ensinar, ou seja, equivalente ou superior ao nível B2 de acordo com o Marco Comum Europeu de Referência para as Línguas (Conselho da Europa, 2002).

Outra das falências da formação inicial na região é a desconexão da formação com a experiência prática, em especial em etapas iniciais da carreira (Bruns e Luque, 2014; OREALC/UNESCO, 2013, 2014c; Vaillant, 2013a). Dentre os países sobre os quais há informação, Cuba apresenta altos níveis de formação prática antes de começar a carreira docente, com aproximadamente 140 semanas obrigatórias de estágio docente, que representam 72% do tempo de formação. No entanto, Cuba é a exceção. O segundo país com mais experiência prática, de acordo com o informe de Bruns e Luque (2014), é o México, com 25% da formação inicial como experiência prática (40 semanas). Argentina, Brasil e Peru incluem aproximadamente 35, 10 e 2 semanas, respectivamente. Em casos extremos, dada a autonomia das instituições educativas, há alguns programas de formação docente na República Dominicana que não exigem experiência prática (estágio docente) para obter o título de professor (Diálogo Interamericano, 2015). Além disso, nos casos em que há formação prática, o modelo se baseia na imitação das práticas de outro docente, sem gerar instâncias de reflexão e com uma falta de articulação da experiência com a formação teórica (OREALC/UNESCO, 2014c).

Essas práticas se diferenciam, em grande medida, daquelas vigentes em países que se destacam em âmbito educacional, como Finlândia e Singapura, onde a formação inicial se concentra nos aspectos disciplinares e nos conhecimentos pedagógicos do conteúdo, e onde os currículos da formação inicial se baseiam primordialmente em evidências e pesquisas científicas, da mesma forma que na Austrália (OREALC/UNESCO, 2014c). Além disso, a experiência prática é crucial durante a formação inicial nesses países. Na Finlândia, um terço da formação inicial docente está ligado ao trabalho prático e as universidades têm vínculos estreitos com os estabelecimentos educativos escolares. Os docentes em formação estagiam

em seminários ou com grupos de colegas na universidade, ou em escolas que têm uma forte rede de apoio de professores e supervisores com longa experiência profissional (OREALC/UNESCO, 2014c). É importante entender que o estágio sem nenhuma orientação ou acompanhamento não é suficiente para melhorar a qualidade da formação; é necessário que essa atividade seja orientada por docentes com maior experiência.

A realidade é que o controle sobre a qualidade dos programas de formação docente tem sido escasso. Em função dos baixos custos de infraestrutura associados aos cursos de licenciatura, se comparados com outros cursos, e da autonomia universitária na região, estão surgindo uma grande quantidade de instituições de ensino superior, de qualidade diversa, que oferecem esta carreira. Os governos da região têm usado principalmente a certificação ou o estabelecimento de alinhamentos curriculares como mecanismos para assegurar a qualidade. Isto nem sempre tem gerado os resultados esperados. No Chile, por exemplo, o sistema que obriga os cursos de pedagogia a se certificarem não impede seu funcionamento em caso de não conseguirem a certificação (Bruns e Luque, 2014; OREALC/UNESCO, 2013). Argentina e Brasil, por outro lado, contam com alinhamentos curriculares nacionais para a formação inicial, mas estes são muito gerais e permitem diversas interpretações (OREALC/UNESCO, 2014c). Alguns países optaram por estabelecer regulações ao ingresso ou ao egresso da carreira, ou em ambas as instâncias, mas isto não corrige os problemas apresentados na formação inicial (OREALC/UNESCO, 2013).

É urgente contar com sistemas de regulação de caráter permanente para a formação inicial, que impactem de forma significativa as instituições que não alcançarem os padrões requeridos, inclusive proibindo o seu funcionamento. O Equador tem sido um dos países mais ativos da região em termos da

regulação da qualidade das instituições de formação inicial docente. Entre 2007 e 2014, foram avaliados e fechados todos os institutos de formação docente no país (28 institutos), além de iniciada uma reforma do curso nas universidades (Cevallos Estarellas, 2015). Também foi criada a Universidade Nacional de Educação (UNAE), que pretende converter-se em um modelo de centro para a formação inicial de docentes (Cevallos Estarellas e Branwell, 2014). No outro extremo se encontra a Argentina, que conta com numerosas instituições de formação inicial de diversa qualidade: 1243 institutos de formação docente e 61 universidades (Mezzadra e Veleda, 2014).

Para fortalecer os conhecimentos dos docentes e guiar sua prática na sala de aula, é fundamental contar com expectativas claras sobre o que se espera que os professores conheçam e saibam fazer. Fixar padrões para a formação inicial constitui-se uma oportunidade para definir o que significa a boa docência e avançar na profissionalização da carreira. Por exemplo, o Ministério da Educação do Chile, mediante o Centro de Aprimoramento, Experimentação e Pesquisas Pedagógicas (CPEIP), e em conjunto com universidades, criaram Padrões Orientadores para a Formação Inicial Docente, de maneira a definir o que os professores devem saber e fazer para ensinar na sala de aula (OREALC/UNESCO, 2014a). Os padrões não são obrigatórios, mas estão ligados à prova INICIA (um exame voluntário que os estudantes fazem ao terminar a formação básica docente), o que apresenta um incentivo para que as instituições orientem sua formação. Do mesmo modo, a República Dominicana conta também com padrões sobre o que constitui uma boa docência e o que se espera dos professores em cada área de conhecimento ou ano de formação, de modo a orientar a formação dos centros educativos (Diálogo Interamericano, 2015).

Uma formação inicial orientada ao domínio de conteúdos disciplinares e pedagógicos requer um claro alinhamento com os padrões nacionais de escolas e uma forte conexão com a prática docente durante a formação. Estas medidas são de suma importância para preparar melhor os futuros docentes e requerem um maior nível de articulação entre as instituições de formação docente e o sistema educativo em seu conjunto.

## Carreira docente e de diretores

A região necessita avançar rumo a uma visão mais moderna da carreira docente. Isto implica elevar os requisitos de ingresso à profissão docente, estabelecer requisitos meritocráticos para a promoção e diversificar as oportunidades de progressão profissional (sem que isso implique deixar a sala de aula), além de implementar o uso de incentivos para motivar funcionários, docentes e diretores. Da mesma forma, a carreira de diretor deve ser modernizada para potencializar seu papel de liderança dentro das escolas.

### *Maior seletividade para entrada na profissão*

A maior parte dos países da região tem avançado de maneira importante no processo de migrar a formação básica docente do nível médio (tradicionalmente nas Escolas Normais) ao nível superior, com a exceção de Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e Suriname, que ainda formam alguns de seus professores em instituições normais de nível médio (OREALC/UNESCO, 2013). A maioria dos egressos de cursos de pedagogia formou-se em instituições superiores universitárias e não universitárias, com duração entre um (Trinidad e Tobago) e seis (Peru) anos (OREALC/UNESCO, 2013).

A prática de requerer apenas um título de formação básica (magistério) para ingressar na profissão é a menos rigorosa

das observadas em nível internacional, onde há sistemas educativos nos quais são necessárias avaliações externas para se habilitar ou acessar um posto de trabalho (como a província de Ontário, no Canadá, ou a Espanha), e países ainda mais rigorosos que exigem, além disso, realizar um período de provas para manter-se no cargo (Alemanha, Austrália e Holanda, entre outros). Na América Latina, apenas a Colômbia tem um exame de habilitação obrigatório para ingressar na carreira docente<sup>14</sup>. Chile e Brasil contam com uma prova voluntária para os egressos da formação básica (Prova INICIA e Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente, respectivamente), mas nenhuma tem fins de habilitação. Além disso, poucos países têm um sistema de concursos para a apresentação de desempenho docente em estabelecimentos públicos e, em alguns casos, estes não têm sido bem implementados (Colômbia, Equador, Guatemala na educação infantil e no ensino fundamental, Honduras, México, República Dominicana e Peru).

Os períodos de prova com impacto real para os docentes novatos também são limitados (Colômbia, República Dominicana e Belize). Por exemplo, a República Dominicana contempla, no regulamento do Estatuto Docente, um período de um ano de iniciação, ao final do qual os professores são avaliados e confirmados no cargo, caso obtenham uma qualificação positiva. A iniciação começa no ano acadêmico 2014-2015 e envolve a designação de um tutor que acompanhe os docentes em iniciação (EDUCA e Diálogo Interamericano, 2015; Trinidad, 2015).

Apesar dos avanços na instalação de requisitos para a entrada na carreira docente (ver **quadro 3.2**), nem todos os países têm implementado medidas desse tipo e, no caso em que existem, não são suficientemente exigentes para atuar como

filtro efetivo. Seja com concursos públicos exigentes ou com provas de habilitação obrigatórias, parece urgente avançar de maneira decisiva na instalação de sistemas de ingresso mais seletivos. Do mesmo modo, a ausência de períodos de prova monitorados é uma deficiência enorme nos sistemas educativos da América Latina.

### **Quadro 3.2.**

#### **Requisitos para o desempenho como docente de primeira infância na região**

Os requisitos para atuar como docente de primeira infância (desde 0 até 6 anos de idade) são mais flexíveis que para os docentes de níveis educativos superiores. De acordo com o informe de Pardo et al. (2015) sobre os docentes de primeira infância na América Latina, o nível de formação requerido para um docente deste nível educativo pode variar entre o ensino médio normalista, superior não universitário e universitário, e em muitos países há uma combinação destes três requisitos. Os dados mostram grande heterogeneidade entre países de acordo com a proporção de docentes de ensino básico que detêm títulos profissionais. Na Colômbia, 19% dos docentes do ensino básico e 59% dos da educação infantil os têm; no Brasil, 60% dos docentes de primeira infância os apresentam e, no outro extremo, Cuba e Trinidad e Tobago contam com 100% de seus docentes em serviço com títulos profissionais.

Fonte: Pardo et al. (2015).

#### ***Progresso meritocrático***

Tradicionalmente, a carreira docente na América Latina tem se baseado na estabilidade profissional, salários relativamente achatados no tempo e promoção por credenciais e tempo de trabalho (Cuenca, 2015). Nos últimos anos, vários países da região têm avançado em reformas de profissionalização da carreira docente, baseados em abordagens que desta-

cam a meritocracia, na qual o posto é oferecido à pessoa mais capacitada, a estabilidade profissional e os salários dependem do desempenho e a carreira é orientada por resultados. Países como Peru, México, Colômbia, Chile e Equador têm instaurado reformas de carreira docente.

A reforma do Equador é um exemplo do foco meritocrático. Uma das medidas no período 2007-2015 foi o estabelecimento de uma escala do magistério que se baseia mais nos méritos que no tempo de serviço (Cuenca, 2015). As distintas categorias são progressivas e dependem tanto dos anos de experiência docente como da realização de cursos de formação, da qualificação nas avaliações docentes e, para os escalões mais altos, da obtenção do título de mestrado no âmbito da educação (Ministério da Educação do Equador, s.f.-b). Além disso, a carreira docente oferece novas oportunidades profissionais, com distintos papéis na escola: docentes mentores, assessores educativos, auditores educativos, vice-reitores e subdiretores, inspetores e subinspetores, reitores e diretores, para os quais é requerido encontrar-se nos escalões superiores da carreira de magistério (Cevallos Estarellas, 2015; Ministério da Educação do Equador, s.f.-c).

Colômbia e Peru, entre outros, também estabeleceram critérios baseados no desempenho, formação acadêmica e competências – além da experiência – para acessar novos escalões do magistério. De outro lado, por exemplo, está El Salvador, onde as ascensões de categoria dependem exclusivamente do tempo de serviço e do grau acadêmico do docente e os salários não variam de maneira notória entre as distintas categorias (FUSADES e Diálogo Interamericano, 2015), o que significa uma carreira docente mais tradicional.

Outro aspecto importante das carreiras docentes modernas é o uso de incentivos ligados ao desempenho. As evidências



internacionais indicam que, quando estão bem desenhados (por exemplo, se são ligados a critérios quantitativos e qualitativos mensuráveis, baseados em resultados incrementais e não fixos e são suficientemente altos), os incentivos são efetivos (Imberman, 2015). Os incentivos por desempenho estudantil têm sido particularmente efetivos em países em desenvolvimento porque, nestes contextos, o desempenho inicial é baixo (Murnane e Ganimian, 2014).

Na região, países como Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Peru contam com programas de incentivos por desempenho. Por exemplo, o estado de Pernambuco, no Brasil, implementou um programa inovador de incentivos para as escolas por meio do qual são oferecidos bônus a todos os funcionários de uma escola (não apenas docentes), proporcionais ao cumprimento dos objetivos que a própria escola fixa em relação a melhorias nas pontuações de avaliações de aprendizagem estatais em matemática e linguagem (língua portuguesa) e nas taxas de aprovação dos ensinos fundamental e médio. O Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho (SNED) no Chile oferece incentivos coletivos aos professores de escolas com financiamento público (municipais e subvencionadas) que têm bom desempenho<sup>15</sup>, comparando estabelecimentos similares de acordo com três critérios: zona geográfica (urbana/rural), nível educativo oferecido (fundamental/médio) e nível socioeconômico dos estudantes (Mizala e Ross Schneider, 2014). As evidências mostram que o SNED tem tido efeitos positivos na aprendizagem, em especial nas escolas com melhor desempenho, que são as que competem por incentivos (Rau e Contreras, 2012). Os efeitos do SNED chileno são interessantes devido à escala do programa, no qual 90% das escolas da nação competem por incentivos.

### *Liderança diretiva*

Entre os principais problemas dos cargos diretivos na região, estão incluídas a pouca autonomia para determinar metas para o estabelecimento ou para administrar seu corpo docente, a falta de definição de períodos de exercício do cargo (porque os diretores tendem a passar muitos anos em seus postos), a ausência de oportunidades de treinamento e desenvolvimento profissional (que tendem a ser pouco pertinentes e não se diferenciam de acordo com os distintos momentos nas carreiras dos diretores) e a falta de articulação entre as iniciativas que se focam nos diretores (Weinstein e Hernández, 2015).

Os diretores têm uma influência enorme sobre a efetividade das escolas e dos docentes, e para fortalecer sua liderança dentro das escolas é necessário profissionalizar a carreira diretiva. Uma carreira diretiva profissional implica requisitos profissionais rigorosos para exercer o cargo de diretor de escola, por espaços de tempo definidos, com avaliações periódicas, incentivos e boas condições de trabalho.

Da mesma forma que no caso dos professores, é necessário avançar rumo a mecanismos meritocráticos de seleção diretiva e prazos definidos de administração. Existe grande diversidade nos requisitos para ocupar os cargos diretivos entre os países da América Latina, onde nem todos exigem experiência como docente ou título de professor para exercer o cargo. O mesmo ocorre em relação às características do processo de seleção. A maioria dos países usa concursos de méritos e recrutamento para nomear os cargos diretivos, usando uma combinação de trajetória profissional, credenciais acadêmicas, provas padronizadas e entrevistas orais para identificar os candidatos mais idôneos (OREALC/UNESCO, 2014b). Por exemplo, o estado do Ceará (Brasil) exige a realização de uma prova de múltipla escolha sobre interpretação de textos,

raciocínio lógico e conhecimento de políticas educativas. A Colômbia também exige uma prova de competências de saberes profissionais, além de uma entrevista oral. O Peru exige, em uma primeira etapa, uma prova nacional de competências e, em âmbito local, a resolução de um problema.

Um bom exemplo de políticas diretivas profissionais é o Equador, que estabeleceu uma das políticas mais bem articuladas da região em relação aos aspectos formais dos cargos diretivos. Em primeiro lugar, foram estabelecidos requisitos rigorosos para ocupar o posto de reitor ou diretor em uma escola pública. São exigidos mais de cinco anos de experiência como docente de sala de aula e ser aprovado em uma avaliação de seleção, além de participar de um concurso público para selecionar o melhor candidato para o posto (Ministério da Educação do Equador, s.f.-a). Além disso, determinou-se que a duração dos cargos é de quatro anos, com a possibilidade de reeleição só uma vez, depois de uma nova seleção por meio do concurso público. Além disso, o Equador estabeleceu processos de avaliação de desempenho regulares para os diretores e melhorias salariais (Cevallos Estarellas y Bramwell, 2015).

## Formação continuada e sistemas de apoio

Para a definição correta de um sistema de desenvolvimento e apoio profissional, é necessário entender que existe grande heterogeneidade entre os docentes, de acordo com sua idade, tipo de formação, contexto no qual trabalham, experiência, etapa de sua carreira e nível que ensinam (ver **quadro 3.3**). Portanto, é fundamental orientar as oportunidades de desenvolvimento profissional em função das diversas necessidades dos docentes. A oferta de programas de iniciação para docentes jovens, atividades com mentores e formação continuada para professores em exercício, além de instâncias de colaboração entre docentes

da mesma ou de outras escolas, são elementos fundamentais para apoiar a prática profissional dos professores.

### **Quadro 3.3.**

#### **Desenvolvimento profissional contínuo para docentes de primeira infância**

A maioria dos países da região tem um sistema legal que estabelece de forma explícita a formação continuada ou o desenvolvimento profissional dos docentes da primeira infância, ainda que em alguns países estas regulações costumem abarcar apenas os docentes que atuam no setor público. A oferta de formação continuada é variada, com programas isolados ou intervenções descontínuas, como no caso do Brasil; com programas nacionais e gratuitos, como na Argentina; ou com programas que conduzem a diferentes graus acadêmicos, como no Chile. Além disso, uma grande quantidade de países da região não conta com informação sistematizada sobre os programas de desenvolvimento profissional para os docentes deste nível educativo, o que não permite conhecer a oferta completa destes programas.

Fonte: Pardo et al. (2015).

No continente, os programas de iniciação são uma prática comum apenas nos países caribenhos que falam inglês (Bruns e Luque, 2014). Belize tem um dos melhores programas para acompanhar os professores em seu primeiro ano nas salas de aula, o que inclui tutorias, observações em sala de aula, apoio de um mentor, programas de pesquisa baseados na ação e avaliações. O Equador também tem avançado nestes temas. Desde 2008, é desenvolvido no país um sistema integral de desenvolvimento profissional chamado SíProfe. O programa contempla iniciação, formação continuada e acompanhamento dos docentes. SíProfe oferece cursos de apoio para intervir em problemas na formação inicial docente, cursos de orientação e acolhida e cursos de atualização curricular. Um aspecto

interessante do programa é que alguns dos cursos oferecidos se baseiam nas fraquezas observadas nas provas de aprendizagem feitas por estudantes (provas SER). Para 2012, o programa havia capacitado mais de 160.000 docentes de escolas públicas em mais de 290 capacitações, com alguns docentes participando de até três cursos (OREALC/UNESCO, 2014a).

Os espaços de colaboração entre docentes são importantes, já que o trabalho em sala de aula acontece de maneira individual, mas as dificuldades tendem a ser comuns. Os espaços de cooperação ajudam a encontrar soluções comuns e difundir boas práticas entre os docentes de uma escola. Algumas iniciativas que apontam nesta direção são o caso do Peru, onde os mentores trabalham com todos os professores da escola ao mesmo tempo, para dar conselhos e guiá-los de acordo com as características específicas do contexto; ou os programas experimentais do Rio de Janeiro, onde se estendeu a jornada escolar para liberar espaços de colaboração entre os professores durante o dia (Bruns e Luque, 2014).

No plano internacional, a experiência mais conhecida é a do Japão, com seus “estudos de aulas”, onde os professores se revezam para dar uma aula a seus colegas, que terão a tarefa de comentá-la e discuti-la para identificar forças e fraquezas (Darling Hammond et al., 2010). Países como Chile, República Dominicana, El Salvador, Nicarágua e Guatemala têm implementado iniciativas deste tipo (OREALC/UNESCO, 2014c); no entanto, existem poucas evidências sobre esse processo e seus resultados.

Os sistemas de apoio continuado para diretores também são fundamentais para o funcionamento das escolas. Poucos países da região têm avançado neste tema. O Equador elaborou planos de formação continuada e programas de inicia-

ção para diretores novos. O Chile conta com o Programa de Formação de Diretores, que distribui bolsas a diretores ativos para realizar programas de pós-graduação e estágios. A Colômbia, em um esforço dos setores privado (Empresários pela Educação), público e acadêmico, lançou o programa Reitores Líderes Transformadores<sup>16</sup>, que busca fortalecer a liderança dentro das escolas. O programa conta com formação presencial e virtual dos diretores, o que implica conversas com especialistas, intercâmbio com outros diretores, grupos de discussão e estudos de caso, além de assessorias diretas nas escolas. A República Dominicana inaugurou em 2012 a Escola de Diretores, para capacitar aqueles que se encontram na gestão administrativa e pedagógica.

Embora os países tenham avançado no estabelecimento de sistemas de formação profissional continuada, ainda resta muito por fazer. Em especial, é urgente enfatizar que os programas e iniciativas orientados a oferecer apoio a docentes e diretores na realização de seu trabalho, são desenvolvidos acima da abordagem tradicional de oferecer cursos de atualização e formação.

## Gestão

Dentre as melhorias necessárias no sistema educativo, é preciso atentar para diversos aspectos na gestão do sistema: a avaliação docente e seus diversos usos, a designação de docentes excepcionais para contextos prioritários e a geração de sistemas que permitam detectar abusos e descumprimento de funções.

### *Avaliação para melhoramento docente*

O objetivo principal das avaliações docentes é melhorar o funcionamento do sistema educativo através do apoio a professores. As avaliações permitem realizar um diagnóstico da

efetividade e da preparação dos professores, ao mesmo tempo em que oferecem informação útil para as atividades de desenvolvimento profissional. Outras decisões podem se basear nas avaliações, como a oferta de incentivos aos docentes bem avaliados, a identificação da necessidade de preparação adicional para os professores mais fracos e outras decisões de pessoal, como promoções ou demissões. Quando as avaliações proporcionam oportunidades de aprimoramento para os docentes e, no entanto, não existem melhoras no caso dos professores mais fracos, é necessário tomar medidas mais firmes e oferecer planos de aposentadoria antecipada ou desvinculação da sala de aula.

Na América Latina, o tema da avaliação docente tem recebido cada vez mais atenção. O México (na década de 1990) e a Colômbia (em 2002) foram os primeiros países da região a estabelecer sistemas de avaliação docente, porém vários outros (por exemplo, Chile, Cuba, Equador, Honduras e Peru) têm instaurado estes sistemas desde então.

As características dos sistemas de avaliação variam muito de acordo com os países. Por exemplo, a maioria dos países mencionados tem sistemas de avaliação obrigatórios, porém a periodicidade das avaliações é variável. O sistema colombiano, por exemplo, aplica uma avaliação do desempenho docente anual, enquanto que, no chileno, os docentes bem avaliados voltam a sê-lo em quatro anos e somente os que têm um desempenho baixo devem ser reavaliados com mais frequência (um ou dois anos segundo o nível: básico ou insatisfatório). Além disso, os critérios de avaliação e o uso de seus resultados variam entre os países.

Cuba também utiliza métodos múltiplos, como observações de aulas, pesquisas de opiniões profissionais, provas padronizadas para os estudantes, portfólios, exercícios de rendimento profissional e uma autoavaliação (Valdés Veloz, 2006). Em

muitos casos, os resultados das avaliações permitem que os docentes acessem aumentos salariais e planos de melhoria ou que sejam demitidos em caso de avaliações ruins (Ministério da Educação – Governo da Cidade de Buenos Aires, 2010). O Equador também tem um sistema com múltiplos métodos e uma avaliação interna e outra externa. A primeira inclui elementos distintos, como uma auto-avaliação do professor (5%), uma co-avaliação de outro docente (5%), avaliações de diretores (5%), estudantes (8%) e pais e mães (12%), assim como uma observação de aula (15%). A externa mede habilidades linguísticas (10%) e conhecimentos específicos (30%) e de pedagogia (10%). Os objetivos da avaliação de desempenho no Equador buscam o aperfeiçoamento dos docentes. Em contraste, a República Dominicana utiliza a autoavaliação dos professores como único método de avaliação (EDUCA e Diálogo Interamericano, 2015).

Na Colômbia, a avaliação anual considera competências funcionais (70%), que se referem ao desempenho em responsabilidades específicas e competências comportamentais (30%), como motivação, atitudes e valores, que são avaliadas pelos diretores no caso dos docentes. O exame de competências que permite acessar novos escalões profissionais e melhorias salariais é voluntário no país. No Chile, por outro lado, a avaliação que permite acessar incentivos econômicos individuais, oportunidades de desenvolvimento profissional e sanções consiste em: uma autoavaliação (10%), um informe de referência de terceiros (10%), uma entrevista feita por um avaliador par (20%) e um portfólio de desempenho (60%) (Ministério da Educação do Chile, 2014).

É importante reconhecer que existem distintos métodos para medir o desempenho docente, como as observações de sala de aula, as pesquisas junto a estudantes ou pais, a revisão



dos planejamentos de aulas, a autoavaliação dos docentes, os portfólios de professores e os indicadores dos resultados dos estudantes (Hull, 2013). De fato, as possibilidades de manipulação e a dificuldade de identificar os problemas no ensino tornam recomendável utilizar mais de um método de avaliação. O projeto MET (por seu nome em inglês, *Measures of Effective Teaching*), da Bill and Melinda Gates Foundation (2013), que analisou a efetividade de três métodos de avaliação docente em mais de 3 mil salas de aula nos Estados Unidos, concluiu que os melhores indicadores de desempenho são os que utilizam uma ponderação de 50% para o rendimento dos estudantes e 25% para as pesquisas e as observações de sala de aula, ou aquele que confere a mesma porcentagem (33,3%) a cada um desses métodos.

As avaliações de docentes na América Latina raramente utilizam o rendimento dos estudantes como medida do desempenho docente. Os métodos de valor agregado – que consideram a aprendizagem dos estudantes medida de maneira complementar – têm tomado força nos últimos tempos e poderiam ser mais utilizados na América Latina, em combinação com outros métodos. De modo mais geral, uma deficiência manifesta nos sistemas de avaliação docente é a falta de mecanismos efetivos para oferecer um *feedback* aos docentes, que lhes permita melhorar suas práticas em sala de aula. De fato, uma lição importante do projeto MET é que, ao destacar a avaliação como ferramenta para a melhoria do sistema, conseguiu diminuir a resistência de parte dos docentes (Ganimian, 2014).

Do mesmo modo que no caso da avaliação de aprendizagens, é essencial contar com mecanismos que garantam a credibilidade técnica no desenho e implementação das avaliações. Em resumo, para desenvolver sistemas avaliativos efetivos, são necessários uma institucionalidade crível, critérios claros de

avaliação, o uso de métodos diversos e a definição correta dos usos dos resultados.

### *Melhores professores para contextos vulneráveis*

A América Latina é uma região culturalmente diversa, com problemas associados à desigualdade, à pobreza e à ruralidade (OREALC/UNESCO, 2013). As escolas, portanto, enfrentam importantes desafios ao trabalhar com estudantes altamente vulneráveis, e muitos docentes da região não se sentem preparados para atuar nestes contextos (Cumsille, 2014). Além disso, mesmo que alguns países da região tenham incorporado a educação intercultural bilíngue, existem dificuldades para encontrar docentes bilíngues que trabalhem em zonas rurais (Bruns e Luque, 2014). As políticas devem então incentivar que os docentes melhor preparados trabalhem nestas escolas, já que isto contribui para a equidade no sistema educativo.

As evidências mostram que existem diversos métodos para atrair e manter os professores mais capacitados: incentivos econômicos (sempre e quando as quantidades disponíveis sejam altas), programas de iniciação e mentoria (para manter os bons professores em escolas vulneráveis, por meio da oferta de apoio), melhoria nas condições de trabalho, maior autonomia para realizar as atividades e melhor apoio administrativo (Imazeki, 2008; Miller e Chait, 2008). Ou seja, os incentivos e a boa gestão nas escolas são fundamentais para ter professores melhor preparados em contextos vulneráveis.

Embora existam evidências sobre o que é necessário para atrair e manter os docentes mais capacitados em escolas de maior vulnerabilidade, pouco se avançou na região. Desde 2013, o Chile oferece incentivos econômicos aos melhores egressos de pedagogia para que trabalhem em escolas com

mais de 60% de estudantes vulneráveis (Ministério da Educação do Chile, 2013). O incentivo é dado aos graduados que cumpram um dos três requisitos para atestar excelência: encontrar-se entre os 10% superiores de sua geração, ter mais de 650 pontos na prova de seleção universitária para o ingresso no curso ou qualificar-se no nível mais alto da prova INICIA (exame nacional voluntário feito após o término dos estudos de pedagogia). Os efeitos desta política ainda não foram estudados, portanto ainda não se comprovou sua efetividade em atrair bons professores para escolas vulneráveis. O Equador, por outro lado, estabeleceu um Programa de Mentoria para apoiar as práticas dos docentes, tanto iniciantes como aqueles com experiência, em escolas com baixas pontuações nas provas padronizadas (Ministério da Educação do Equador, s.f.-d). O programa se concentra em escolas rurais, que tendem a ser estabelecimentos mais vulneráveis, com um docente, pluridocentes ou interculturais bilíngues, como uma estratégia para melhorar a equidade do sistema educativo.

A sociedade civil também tem um papel importante na promoção do trabalho docente de qualidade em escolas que atendem crianças em situação de vulnerabilidade. A experiência dos membros da rede internacional *Teach for All* (que opera em seis países da América Latina) é um exemplo desses esforços (Cumsille e Fiszbein, 2015).

### *Garantir a transparência e a probidade*

Em diversos países da América Latina, o manejo correto dos recursos e a probidade do sistema educativo ainda são um problema. Existem inconvenientes devido à ausência injustificada de docentes, à designação de postos irregulares associada a práticas sindicais inapropriadas e a pagamentos salariais inflacionados ou injustificados. Em Honduras, por exemplo, os concursos formais para a ocupação de vagas em escolas

públicas com frequência têm sido manipulados por partidos políticos e colégios de magistério (FEREMA e Diálogo Interamericano, 2015). No México, a ausência no trabalho é aproximadamente o triplo da média internacional e os recursos federais são usados de forma indevida, com pagamentos irregulares a trabalhadores associados ao sindicato, gastos operacionais injustificados para a contratação de outros serviços e assessorias e pagamentos de licenças fraudulentas (Calderón e O'Donoghue, 2013). O sistema é pouco transparente no que diz respeito a informações sobre a frequência docente, os resultados das avaliações ou dados sobre os docentes inscritos na carreira do magistério, todos aspectos que se relacionam com o uso irregular de recursos. O informe da Transparência Internacional 2013 sobre educação revela que a porcentagem de ausência entre 2004 e 2011 estava aproximadamente 15% para o Equador e Honduras, 13% para o Peru e 8% para o Brasil (*Transparency International*, 2013).

Outro problema encontrado na região é a venda de vagas docentes. No México, por exemplo, em 2014, mais de 12 mil vagas de magistério foram distribuídas de maneira discricionária pelos líderes dos docentes, sem que tenham se submetido ao concurso público estabelecido na lei (Wong, 2015). A amplitude da venda de vagas não pôde ser documentada, mas os especialistas mexicanos afirmam que ela existe (Wong, 2015). Neste ano, em Honduras, foi revelado um caso por meio da imprensa no qual um suposto intermediário da Junta de Seleção do Departamento de Choluteca pedia dinheiro em troca de uma vaga docente, o que gerou 23 denúncias sobre venda de vagas no mesmo departamento (El Herald, 2015).

Solucionar estes problemas sempre implica esforços para melhorar a governança do sistema, o que afeta os interesses

que grupos de pressão têm acumulado ao longo de muitos anos. O estado de Oaxaca (México) oferece um exemplo recente disso. O sindicato de docentes tinha uma influência desmedida no antigo Instituto Estatal de Educação Pública de Oaxaca (IEEPO), organismo encarregado da gestão do sistema escolar, pois participava das decisões de acesso a vagas públicas, a cargos de supervisão ou direção, ou no ingresso à carreira do Magistério (Fernández, 2015). Mudar essas práticas demandou uma reestruturação do Instituto. As vagas de funcionários reservadas para pessoas do sindicato foram eliminadas e, além disso, proibiu-se que pessoas afiliadas ao sindicato nos últimos cinco anos ocupassem cargos no novo IEEPO. Os postos de confiança do Instituto foram eleitos de acordo com critérios funcionais e não políticos e estabeleceu-se a realização de auditorias para examinar o uso dos recursos públicos. Em relação ao manejo de docentes, as decisões voltaram a ser baseadas nas avaliações definidas por lei e há descontos para os professores que se ausentem de suas funções, com a possibilidade de encerrar os contratos em caso de descumprimento (Instituto de Educação Pública de Oaxaca, s.f.).

Melhorar os sistemas de monitoramento e supervisão, documentando a existência de professores-fantasma e aumentando a quantidade e a qualidade das auditorias, são medidas que ajudam a reduzir problemas como as ausências injustificadas. Diversos países têm adotado sistemas de gestão da informação que permitem coletar dados, utilizando diversas fontes, sobre a quantidade de estudantes, professores, materiais e instalações escolares, de maneira a tomar decisões fundamentadas e transparentes. Os sistemas de informação, por exemplo, podem coletar dados sobre os docentes, como suas qualificações, frequência, experiência e postos de trabalho anteriores, elementos que podem ser

usados para determinar, de maneira transparente, os salários e outros benefícios. Gâmbia usou estes perfis para designar postos de trabalho baseados em experiência e especialização, e não em favoritismo. Sudão do Sul incluiu em seus sistemas registros digitais de cada um dos professores, o que permitiu remover de seu cargo 500 professores “fantasma” (*Transparency International*, 2013). A sociedade civil também pode cumprir um papel importante nestes esforços, como no caso recente da Guatemala, onde foi implementado um sistema para fiscalizar se os estabelecimentos de educação se encontram abertos. Os cidadãos, através de uma página na web, mensagem de texto ou correio eletrônico, podem informar se a escola está aberta ou fechada, de maneira a contribuir para o monitoramento dos dias de aula efetivos (Paiz, 2015).

A falta de informação e a pouca transparência fazem com que as práticas ineficientes - e muitas vezes corruptas - no manejo de recursos humanos permaneçam no tempo. Reconhecendo que mudar essas práticas é sempre um processo que gera resistências, é particularmente importante gerar melhores informações e torná-las públicas, de maneira a evidenciar os problemas existentes e, desse modo, mobilizar a pressão social para tornar possíveis as mudanças necessárias.

## Palavras finais

Não existe uma receita única para implementar políticas docentes: todas estas podem ser desenvolvidas de diversas maneiras. O processo de busca da variável que melhor funcione em cada país é urgente. Por isso consideramos tão importante ter um diálogo amplo acerca do estado das políticas docentes em cada país, como forma de ajudar a definir os detalhes de cada uma delas. É importante que esses debates estejam informados por evidências e comprovação estatística confiável.

Além disso, os processos de implementação da política são cruciais para alcançar as mudanças esperadas no sistema educativo e isso requer avaliação sistemática – tanto de processos como de resultados – para ajustar e corrigir as políticas.

## *IV. Avaliação de aprendizagens*

O desenvolvimento de sistemas de avaliação de aprendizagens na América Latina recebeu um impulso significativo a partir da década de 1990, como parte dos esforços para modernizar os sistemas educativos. Progressivamente, todos os países da região foram constituindo e desenvolvendo seus sistemas de avaliação de aprendizagens, ainda que com níveis desiguais de progresso (Ferrer, 2006). Hoje em dia, praticamente a totalidade das nações<sup>17</sup> conta com exames de aprendizagem periódicos (Ferrer e Fiszbein, 2015).

A última década tem sido uma época de grandes mudanças na região. Primeiramente, em muitos países foram produzidas alterações significativas nas estruturas institucionais relacionadas com as funções de avaliação das aprendizagens. Por exemplo, o Equador estabeleceu em 2012, como parte de uma nova constituição nacional, o Instituto Nacional de Avaliação Educativa (Ineval), para transferir, assim, responsabilidades que antes estavam nas mãos do Ministério da Educação (MdE). Do mesmo modo, o Uruguai estabeleceu o Instituto Nacional de Avaliação Educativa. No México, o Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (INEE), que havia sido criado por um decreto presidencial em 2002, adquiriu um status jurídico mais forte em 2013, mediante uma nova lei nacional de educação e uma reforma constitucional. No Chile, desde a sua criação em 2011, a Agência de Qualidade da Educação é responsável pela avaliação de aprendizagens.

Em segundo lugar, tem aparecido novidades importantes na comunicação dos resultados, como o Índice do Desempenho da Educação do Brasil (IDEB), disponível no contexto das escolas, ou os resultados das provas SABER e o Índice Sintético de Qualidade Educativa (ISCE), na Colômbia. Em terceiro



lugar, a participação dos países latino-americanos nos exames internacionais também cresceu ao longo da última década.

O fortalecimento dos sistemas de avaliação é reconhecido como um objetivo importante de uma boa política educativa por parte dos países da região (OEI, 2012), em especial no contexto dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pós-2015 que, diferentemente dos Objetivos do Milênio, incluem também medidas de aprendizagem (Nações Unidas, 2014).

É indubitável que os sistemas padronizados de avaliação de aprendizagens em grande escala na América Latina têm ganhado visibilidade, força e um papel proeminente na discussão geral sobre qualidade educativa. No entanto, o progresso não tem sido automático. Para alcançar este fortalecimento, os países lutaram para manter com firmeza tanto a forma como o conteúdo do que já existia. E, em alguns casos, fizeram mudanças e ajustes para assegurar a estabilidade e a continuidade das ações em tempos de adversidade.

## **Marcos institucionais**

Não existe um modelo institucional único para a função avaliadora. Enquanto um número crescente de países tem buscado estabelecer organismos autônomos (ou semi-autônomos) responsáveis pela avaliação de aprendizagens, outros têm mantido essas funções em unidades especializadas dentro dos Ministérios da Educação.

Embora o sentido comum entre muitos especialistas tenha sido que a autonomia institucional é condição necessária para o desenvolvimento de sistemas de avaliação sólidos e críveis, a realidade mostra (Ferrer e Fiszbein, 2015) que existem pa-

íses (como Guatemala e Peru) onde as unidades nos ministérios têm sido capazes de fazer um trabalho sólido. Mesmo que ainda haja certo debate sobre se essas unidades devem se converter em organismos autônomos fora do Ministério, a capacidade técnica e a transparência que têm demonstrado ao longo dos anos fizeram que a questão da mudança institucional seja um tema de menor prioridade<sup>18</sup>. Naturalmente, não é possível saber qual haveria sido a situação se houvessem seguido o caminho alternativo de estabelecer institutos autônomos. Mas o fato de que as funções de avaliação se encontrem dentro do Ministério da Educação não é necessariamente uma receita para o fracasso.

Tendo isso em vista, há evidências que sugerem que os institutos têm certas vantagens frente às unidades dos ministérios, que derivam de seu maior nível de autonomia. Em primeiro lugar, nos lugares onde os obstáculos institucionais (por exemplo, as regras de contratação) fazem com que seja difícil manter a presença de pessoal técnico altamente qualificado dentro da burocracia do Ministério, a autonomia pode ajudar a criar condições mais eficientes para desenvolver capacidades. O Instituto Colombiano para a Avaliação da Educação (ICFES) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) no Brasil parecem ter se beneficiado neste aspecto (Ferrer e Fiszbein, 2015).

Em segundo lugar, a autonomia dos ministérios proporciona um maior nível de proteção contra as pressões políticas, comparado com as unidades que respondem diretamente às autoridades nos ministérios. No entanto, na prática, durante a última década, houve pouca diferença neste aspecto entre os países com diferentes marcos institucionais. Os últimos dois casos notórios de censura de resultados ocorreram em torno do ano 2000, quando México e Peru proibiram a publicação de dados internacionais ou nacionais de avaliação.

Vale a pena fazer duas advertências com respeito à caracterização anterior. Primeiro, a autonomia legal não garante a autonomia política, ou seja, as pressões políticas podem debilitar a autodeterminação de órgãos aparentemente autônomos. Segundo, a autonomia não resolve, por si só, o problema da credibilidade escassa que castiga muitos sistemas de avaliação. A menos que os mecanismos de governo dos institutos de avaliação autônomos sejam objeto de uma supervisão adequada de suas atividades, as dúvidas sobre a confiabilidade de seus resultados podem permanecer. A lição para os países que estão considerando a criação de institutos de avaliação autônoma é de que tais órgãos exigem um forte marco legal – incluindo o estabelecimento de acordos de governo que garantam uma supervisão técnica adequada, financiamento e a capacidade de tomar decisões sobre recursos humanos necessários de maneira independente.

De fato, nos institutos nacionais se produziu uma série de mudanças, sobretudo em termos de novas disposições legais que outorgam aos institutos maior autonomia administrativa. O ICFES da Colômbia, por exemplo, agora tem mais responsabilidades para oferecer serviços de avaliação, arrecadar renda e, como resultado das reformas introduzidas em 2009, reter excedentes para reinvesti-los em melhorias técnicas e desenvolvimento de programas. O INEE do México sofreu uma mudança institucional importante que lhe deu não somente uma maior autonomia, como também mais responsabilidades, entre as quais se incluem o desenho e a liderança de um Sistema Nacional de Avaliação, que envolve os programas de avaliação administrados tanto pelo Instituto como pela SEP. O INEP no Brasil tem sido uma organização autárquica durante muitos anos e, enquanto as tentativas de estabelecê-lo como um organismo totalmente independente não tiveram sucesso devido a um vazio legal em relação aos organismos

públicos, o instituto ainda tem amplo poder discricionário para seu autogoverno e administração.

Um terceiro aspecto no qual parece haver uma diferença importante entre os institutos e as unidades é a possibilidade de desenhar e executar, com eficácia, planos de avaliação a médio e longo prazos. Os institutos tendem a tomar decisões a longo prazo sobre os programas de avaliação (incluindo a população a ser avaliada, a cobertura do conteúdo, os ciclos de administração dos exames, etc.) e se atêm a elas durante todo o tempo que considerem útil ou pertinente. Para as unidades dos ministérios, por outro lado, é muito mais difícil manter planos de avaliação a longo prazo devido a frequentes – e em alguns casos erráticas e arbitrárias – demandas das autoridades políticas, em particular quando são produzidas mudanças de governo. Os institutos também são propensos a receber estes tipos de demandas, mas definitivamente têm muito mais poder e autoridade legal para discutir a conveniência das mudanças e, em última instância, decidir se serão implementadas ou não. No caso do México, sob seu novo marco legal e constitucional, o INEE agora pode não somente decidir livremente sobre seus próprios programas de avaliação, como também ditar o que a SEP pode fazer ou não em termos de avaliação educativa (Bracho e Zorrilla, 2014; INEE, 2015).

Durante a última década, os sindicatos se tornaram menos ativos em termos de oposição às avaliações de aprendizagem dos estudantes, provavelmente pelo fato de que se demonstrou que estes exames não são desenhados como instrumento de punição para os professores. No entanto, em alguns casos, eles se tornaram mais ativos, ainda que nem sempre com sucesso, no combate à execução dos programas de avaliação de docentes, desenhados para proporcionar incentivos econômicos ou regular o acesso a novos cargos docentes no sistema educativo.

## Difusão e uso de dados

A transformação dos dados gerados mediante as avaliações de aprendizagem em informação que seja útil e utilizável por diversos atores do sistema ainda é um desafio na América Latina. Em alguns casos, pode haver problemas em relação à forma pela qual os resultados são comunicados. Por exemplo, os websites das unidades de avaliação tendem a ser complexos e difíceis de consultar (Ferrer e Fiszbein, 2015)<sup>19</sup>. Apesar da variedade de informes que se encontram em formato digital, frequentemente as páginas web oficiais não são bem desenhadas: são necessários tempo e esforços para encontrar os informes, distingui-los segundo os diferentes tipos de avaliações e, muitas vezes, há falhas do sistema para abrir ou descarregar arquivos. Tanto a informação geral como os dados específicos com frequência se repetem em diferentes seções, que têm nomes de links confusos, ou são publicados todos juntos sem uma especificação clara das distintas audiências.

Estes defeitos podem não ser tão importantes para os pesquisadores, que tendem a contar com a vontade e a experiência para realizar buscas complexas. No entanto, se tomarmos em conta usuários não especialistas, como professores ou cidadãos interessados, as páginas ainda precisam melhorar para serem mais acessíveis e de fácil consulta<sup>20</sup>.

Independentemente de como são entregues os informes ao público, seja em formato digital ou em papel, o que ainda é um problema importante é a falta de capacidade por parte das comunidades educativas – especialmente no âmbito da escola – para entender e analisar os dados apresentados. Os formatos textuais usados para apresentar as informações são muitas vezes estranhos para esse público, que em muitos casos não foi preparado para interpretá-los durante seus anos de formação como

educadores (Ferrer e Fiszbein, 2015). Os países têm tentado diferentes maneiras de apresentar estes formatos de um modo mais simples, recorrendo a todo tipo de desenhos, fotografias, referências de cor, assim como ao uso de linguagem simplificada e a uma profusão de exemplos, tanto de maneira estática (em papel) como dinâmica (como nas apresentações tipo Prezi e vídeos).

No entanto, não existe um formato que pareça dar resultados satisfatórios em relação à interpretação e ao uso destes informes<sup>21</sup>. Existem pelo menos dois fatores que podem estar dificultando o progresso neste sentido. Em primeiro lugar, os educadores locais (professores, diretores, supervisores), assim como as famílias, parecem não ter suficientes habilidades de leitura e de matemática básica para interpretar textos descontínuos, não verbais. Nem sequer as oficinas presenciais parecem ser suficientes para equalizar este déficit na preparação cognitiva. Em segundo lugar, pode-se supor que as avaliações de baixo impacto (*low-stakes*), ou seja, aquelas cujos resultados não têm impactos diretos para os indivíduos, proporcionam pouco incentivo para fazer o esforço de compreender o significado e a relevância destes textos.

Não obstante, a apresentação de informes é só uma parte do problema. A demanda efetiva de dados, em muitos casos, também é uma restrição vinculante. O certo é que os países da América Latina seguem lutando para conseguir que professores e famílias se interessem pelos dados gerados por sistemas de avaliação de aprendizagens. Esta é uma área fértil para a pesquisa com um enfoque experimental que prove formas alternativas de comunicar os resultados e envolver os atores do sistema educativo no uso desses resultados<sup>22</sup>.

As avaliações de hoje podem ter o propósito de comparar ou qualificar os estudantes em um cenário de avaliação de alto impacto ou podem ser destinadas a proporcionar informação sobre a qualidade das aprendizagens, mas, independentemente disso, sempre apresentam escalas de sucesso, divididas em níveis de desempenho. As avaliações mostram não apenas a porcentagem de estudantes em cada segmento, como também uma descrição substancial do que os estudantes sabem e podem fazer em cada nível da escala. Sem dúvida, esta metodologia e este formato de informes têm muito mais potencial para as intervenções pedagógicas do que uma comunicação sobre a porcentagem média de perguntas respondidas de maneira correta.

A última década mostra uma série de exemplos de como as avaliações censitárias podem ser utilizadas para o desenvolvimento de índices educativos de qualidade, como o IDEB Brasil ou o ISCE da Colômbia. Estes índices representam um dos avanços mais importantes em termos de uso de dados na região. Os índices não apenas simplificam a apresentação e a comunicação dos resultados, mas também podem proporcionar uma perspectiva mais ampla, que não se baseie em apresentar os resultados da aprendizagem como uma medida única da qualidade.

Os índices foram desenvolvidos com dois propósitos principais. Em primeiro lugar, para alcançar uma medida de qualidade da educação que tenha em conta pelo menos três variáveis distintas e não apenas as conquistas de aprendizagem. O IDEB do Brasil combina os resultados de aprendizagem com a taxa de aprovação anual dos estudantes e as taxas de evasão, enquanto mede simultaneamente o progresso anual do índice em todas as escolas de educação primária do sistema<sup>23</sup>. O ISCE da Colômbia considera o rendimento dos estudantes em conjunto com a aprovação de ano e a taxa de abandono, assim como o clima escolar. Este índice também mede o progresso anual das

distintas escolas. Em ambos os casos, são proporcionados dados sobre os êxitos de aprendizagem pelas avaliações nacionais Prova Brasil e SABER, respectivamente. Além disso, os índices permitem que os responsáveis políticos tenham uma medida de progresso quando estabelecem metas de sucesso em médio e longo prazo. O Brasil, por exemplo, tem tornado pública sua intenção de aumentar os resultados anuais, em termos de incremento dos valores do índice, até 2021. Isto é claramente um sinal de responsabilidade política (*political accountability*), sem precedentes em nível nacional na América Latina até os inícios desta década<sup>24</sup>.

O segundo propósito para o qual foram desenvolvidos os índices é estabelecer programas de incentivo para aquelas escolas que mostrem um progresso nos valores do índice. Ainda não se sabe se tais incentivos têm ou terão um impacto positivo sobre as aprendizagens dos alunos. Até o momento, não há evidências científicas suficientes para demonstrar o quão adequados ou efetivos são. No entanto, o desenvolvimento de mensurações mais complexas é um sinal positivo que mostra que o uso dos dados de avaliação está tendo um papel mais importante nestes países. Os programas de incentivos que se baseiam com exclusividade nos dados sobre aprendizagem são muito mais propensos a fomentar a corrupção e a manipulação dos dados, como tem sido o caso da avaliação do Enlace, administrada pela SEP no México<sup>25</sup>.

Um dos sinais principais de evolução no campo das avaliações em grande escala na América Latina é a forma pela qual os resultados ajudaram a instalar o tema da qualidade educativa nos debates nacionais. A maioria dos objetivos nacionais de educação, como se expressa em uma variedade de planos governamentais a médio e a longo prazo, da mesma forma que as diretrizes de agências internacionais e as medidas de apoio



para melhorar a qualidade educativa na região, incluem os resultados de aprendizagens como o indicador-chave para medir a qualidade da educação e o progresso através do tempo.

A imprensa tem tido um papel importante na comunicação dos resultados à opinião pública. Há uma década a imprensa já havia começado a prestar atenção aos indicadores de aprendizagem, sobretudo depois que os países latino-americanos começaram a participar do PISA e ficou evidente o nível de atraso das nações da região em termos de seus resultados de aprendizagem. Inicialmente, os resultados comparativos internacionais eram recebidos com grande expectativa, sobretudo pelo interesse de publicar notícias negativas e demonizar os sistemas educativos em manchetes, que se focavam apenas em rankings e nunca em um tratamento mais profundo das causas ou da complexidade que uma melhoria das condições educativas implica. Algo similar ocorria com os resultados nacionais, em especial nos países que estavam implementando, ou que começavam a estabelecer, avaliações censitárias nos últimos anos do ensino médio.

Hoje em dia, embora as notícias raramente sejam suficientemente boas em termos de resultados, os meios de comunicação e os jornalistas estão cada vez mais informados em matéria de educação. Ademais, especialistas em educação têm começado a cumprir uma função mais proeminente nos meios de comunicação, e não se limitam somente ao âmbito acadêmico. As más notícias ainda são materiais para manchetes negativas e para provocar duras críticas às políticas do governo, mas ao mesmo tempo parecem contribuir para que existam mais debates sobre a qualidade da educação em uma variedade de fóruns. É provável que, como resultado desta cobertura massiva, os líderes políticos

estejam prestando mais atenção à importância e ao protagonismo dos resultados das avaliações de aprendizagens, mesmo que não se sintam necessariamente responsáveis por esses resultados. Também estão vendo a necessidade de aplicar medidas mais coerentes que conduzam a uma melhora desses resultados.

O desenvolvimento da capacidade analítica para utilizar os dados nos meios de comunicação e na sociedade civil na América Latina tem sido, provavelmente, parte do (lento) processo de exercer os direitos democráticos e, portanto, difícil de acelerar e gerir através de esforços externos. No entanto, quando se pensa nos países onde os participantes das avaliações tenham participado de forma ativa no fortalecimento das capacidades das organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação, vale a pena explorar os esforços dirigidos à criação de capacidades para exigir e analisar dados sobre educação.

## Participação em exames internacionais

Os países da América Latina participam cada vez mais nos exames internacionais (ver **tabela 4.1**). As tendências mostram que (a) um número crescente de nações da região decidiu participar do PISA e LLECE (Laboratório Latino-americano para a Avaliação da Qualidade da Educação, da UNESCO); (b) apenas entre dois e três países participaram do TIMSS entre 1999 e 2011; (c) os países latino-americanos não mostram muito interesse no PIRLS (somente um participou na última aplicação, enquanto o número de nações em escala mundial aumentou), e (d) mais países da América Latina se interessaram na avaliação de competências cidadãs por meio da avaliação ICCS da IEA (antes chamada CIV-ED).

**Tabela 4.1.****Participação em exames internacionais**

<b>Avaliações</b>	<b>América Latina</b>	<b>Resto do mundo</b>
OCDE-PISA 2003	3	38
OCDE-PISA 2006	6	51
OCDE-PISA 2009-2010	9	66
OCDE-PISA 2012	8	57
OCDE-PISA 2015	9	66
IEA-ICCS 2009	6	32
IEA-TIMSS 2003	2	47
IEA-TIMSS 2007	2	57
IEA-TIMSS 2011	2	61
IEA-TIMSS 2015	2	57
IEA-PIRLS 2011	1	47
LLECE-SERCE 2006	16	0
LLECE-TERCE 2013	15	0

Fonte: Ferrer e Fiszbein (2015).

A experiência indica que essa participação tem benefícios tanto políticos como técnicos (Ferrer e Fiszbein, 2015). No que concerne aos aspectos políticos, os países consideram que é importante e necessária comparação tanto com seus pares regionais, como no caso do LLECE, quanto com países altamente industrializados da Ásia, Europa e América do Norte, sobretudo mediante as avaliações PISA da OCDE. Já que vários países da região são membros da OCDE ou aspiram a sê-lo em um futuro não muito distante, o valor político de

participar de avaliações internacionais parece ter aumentado ao longo do tempo. Tal interesse de caráter geopolítico pode explicar por que alguns países como Argentina ainda participam do PISA, inclusive quando se desqualifica e descarta o uso dos dados, ou por que o México permite que a OCDE não somente avalie a aprendizagem através do PISA, mas que também discuta recomendações e diretrizes específicas para a política educativa nacional.

Uma das objeções mais importantes para a participação no PISA, ainda hoje, é que não tem sentido investir tempo e recursos econômicos em um projeto de avaliação onde os países latino-americanos sempre saem nos últimos postos do ranking. No entanto, estas objeções são enfrentadas com fortes contra-argumentos em pelo menos duas frentes. Por um lado, observou-se certa melhora dos resultados, como é o caso do Peru, o que sugere que uma combinação de melhores políticas educativas, maior investimento e melhor desempenho econômico em geral se traduz em uma melhora de resultados. Além disso, ocupar os últimos lugares no ranking pode ter efeitos positivos para estimular o debate nacional e a obtenção de apoio público para introduzir medidas difíceis ou controversas, como as reformas na formação docente ou nos programas de avaliação de professores.

Do ponto de vista técnico, as unidades nacionais de avaliação têm encontrado, e ainda encontram, em especial no PISA, uma grande oportunidade para o desenvolvimento e o fortalecimento de suas capacidades técnicas e metodológicas. Mesmo que os países latino-americanos não tenham um papel significativo no desenho e desenvolvimento desse exame, o processo de participação em tais programas oferece múltiplas oportunidades para o intercâmbio técnico e a aquisição de conhecimento de metodologias de mensuração cada vez

mais complexas. Além disso, o PISA oferece uma aplicação regular a cada três anos, que é muito valorizada pelos países interessados em fazer análises longitudinais de progresso na qualidade educativa.

O recente programa PISA para o Desenvolvimento (PISA-D) – no qual participam três países latino-americanos (Equador, Guatemala e Paraguai), que até o momento nunca foram parte do PISA – pode contribuir ainda mais com essa tendência por, ao menos, dois motivos. Primeiro, incluirá itens que medem habilidades muito básicas, que por sua vez ajudarão a discriminar melhor e revelar diferenças no rendimento entre os milhões de estudantes que, muito provavelmente, estarão no nível “abaixo de 1” da versão regular do PISA. Segundo, os países receberão mais assistência técnica. PISA-D planeja juntar as equipes dos países inexperientes com os técnicos mais fortes na região para promover o intercâmbio, a colaboração e o desenvolvimento técnico.

No entanto, as avaliações internacionais proporcionam, no geral, grande quantidade de informação que não é utilizada suficientemente. Os dados podem ser muito úteis para realizar análises profundas dos fatores contextuais que explicam os resultados, ou para comparar com rigor o desempenho de um país com o dos sistemas educativos de todo o mundo. Tal informação é muito útil no momento de desenhar e implementar reformas de política ou melhorias específicas nos sistemas educativos. Apesar dessa subutilização, observa-se como o marco de avaliação, os construtos e a estrutura do PISA têm influenciado de maneira poderosa nos modelos e conteúdos das avaliações nacionais da América Latina (Ferrer e Fiszbein, 2015). Também influenciaram em grau notável o desenho curricular, tanto em seu conteúdo como em sua estrutura.

## Palavras finais

Houve uma consolidação evidente dos sistemas de avaliação educativa da América Latina na última década. No entanto, ainda existem muitas deficiências. A experiência dos países da região confirma que a construção de um sistema de avaliação educativa efetivo que informe e apoie as melhorias na qualidade da educação é uma tarefa trabalhosa e complexa que requer um alinhamento dos objetivos de aprendizagem, dos padrões, do currículo e de outros aspectos fundamentais, como a formação docente. Até o momento, parece que somente Brasil, Chile e Colômbia estão chegando ao ponto de desenvolver sistemas de avaliação que articulam a produção e o uso dos dados com usuários dentro e fora do sistema escolar.

A avaliação da educação está garantida na região, mas falta uma maior consolidação. Fazer bom uso dos dados para melhorar a qualidade da educação ainda é o calcanhar de Aquiles desses esforços. Um aspecto muito positivo da experiência acumulada é a existência de boas práticas em vários países com as quais toda região pode aprender. A lição é de que este é um caminho que vale ser percorrido, mesmo quando exige compromisso a médio prazo e apoio político sustentável.



## *V. Novas tecnologias em educação*

Os sistemas educativos na América Latina ainda são muito tradicionais em suas abordagens. Para a maioria dos alunos, a experiência educativa não é muito distinta daquela vivida por gerações anteriores. Melhorar a qualidade da educação vai exigir inovações profundas. Um aspecto que poderá ser importante nesse sentido são as novas tecnologias. Neste capítulo, exploramos alguns desafios que os sistemas educativos da região enfrentaram em seus esforços para expandir o uso das tecnologias em educação. Além disso, apresentamos lições aprendidas com experiências internacionais neste campo.

### **Aumento no acesso, mas impacto insuficiente**

Nas últimas duas décadas, a incorporação das tecnologias no setor educativo tem sido um objeto de atenção crescente na região. Isto conduziu ao estabelecimento de agendas nacionais com esse fim e a uma maior alocação de recursos nesse setor. Em 2010, treze Ministérios da Educação da região contavam com uma unidade especializada em políticas de tecnologia em educação (Hinestroza e Labbé, 2011). Os objetivos principais destas políticas consistem em alcançar a inovação ou a mudança nas práticas de ensino e aprendizagem (81%), assim como aperfeiçoar a formação profissional dos docentes (71%) (Sunkel, Trucco e Espejo, 2013). Ambos os objetivos se relacionam com o desafio principal que os sistemas educativos na região enfrentam: melhorar os baixos níveis de desempenho acadêmico (matemática, linguagem), ao mesmo tempo em que são desenvolvidas as competências do século XXI que os jovens precisam para se inserirem no mercado de trabalho (ver mais detalhes no capítulo VI)<sup>26</sup>.

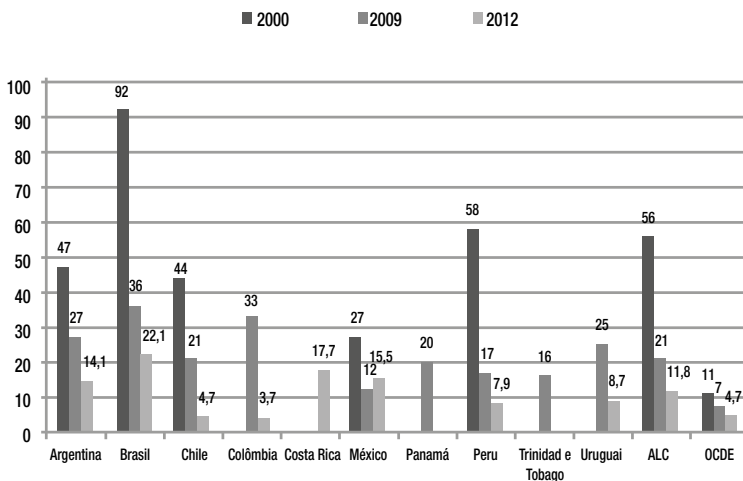


Embora não existam estudos regionais que quantifiquem o investimento em tecnologias em educação, a maior distribuição de recursos é evidente quando se avalia o caso de alguns países. Por exemplo, o Plano Ceibal no Uruguai, que entrega computadores portáteis e tablets aos estudantes desde 2007, dispunha de um financiamento anual de US\$ 50 milhões até 2014 (Vaillant, 2013b). Os fundos públicos destinados consistiam em US\$ 100 por aluno ao ano, o que representava 5% do total do gasto público em educação fundamental e ensino médio e 0,1% do PIB do Uruguai (Vaillant, 2013b). Espera-se que a designação orçamentária ao Plano Ceibal em 2016 e 2017 seja de US\$ 100 milhões e US\$ 250 milhões, respectivamente (Governo do Uruguai, 2015). No caso do México, entre 2000 e 2012, foram realizados vários programas voltados à tecnologia nas salas de aula da educação básica, que somaram um orçamento aprovado de mais de \$ 39 bilhões de pesos mexicanos, ou mais de US\$ 2 bilhões (Mexicanos Primero, 2013). O Programa de Inclusão Digital, que consiste na entrega de computadores portáteis e tablets a estudantes do ensino fundamental, orça recursos equivalentes a US\$ 90 milhões em 2016, que representam 0,6% do gasto planejado para a Secretaria de Educação Pública no México (CIU, 2015).

Os países da América Latina têm avançado muito no aumento do acesso a computadores nos centros educativos (ver **gráfico 5.1**). Segundo dados do PISA, as escolas de ensino médio da região contavam com uma média de 56 e 21 alunos por computador em 2000 e 2009, respectivamente (Sunkel, Trucco e Espejo, 2013). Este número se reduziu a 12 alunos por computador em 2012 (OCDE, 2015b). Além disso, já para 2009, 93% dos estudantes de 15 anos nos países que participaram do PISA frequentavam estabelecimentos com pelo menos um computador disponível para uso acadêmico (Arias e Cristiá, 2014).

### Gráfico 5.1.

#### Número de estudantes por computador nos centros educativos, 2000, 2009 e 2012



Fonte: Arias Ortiz e Cristiá (2014) e OCDE (2015b) – Dados do PISA 2000, 2009 e 2012.

Em termos de infraestrutura tecnológica, vários países começaram a implementar os programas Um a Um (como Um Computador por Criança). Para 2014, 17 programas deste tipo já haviam se iniciado e cerca de 10 milhões de computadores já haviam sido distribuídos a crianças e docentes, o que converteu a região naquela com maior desdobramento de programas Um a Um no mundo (Arias e Cristiá, 2014). A maioria destes esforços destinou-se ao nível da educação fundamental e veio dos Ministérios da Educação, ainda que fundações também tenham participado (por exemplo *Fundación Pies Descalzos* na Colômbia e *Fundación Zamora Terán* na Nicarágua) e empresas privadas (como Telmex, no México).

Nos países da região, também se incrementou a conectividade com a internet nas escolas. Segundo dados do PISA 2012, Chile, Costa Rica, México e Uruguai tiveram uma

cobertura mediana de internet (aproximadamente 75%), comparável com a média dos países da OCDE (cerca de 85%). No Chile e na Costa Rica, cerca de 80% e 67% dos estudantes, respectivamente, têm acesso a computadores com internet. Além disso, a maioria dos países da região está implementado laboratórios de informática, seguindo a experiência pioneira do Chile e Costa Rica no início dos anos 1990 (Arias e Cristiá, 2014).

Não há muitas informações atualizadas sobre os custos das tecnologias em educação. Um estudo de Berlinski, Busso, Cristiá e Severín (2011) discute o custo de três modelos de tecnologia em educação para a América Latina. Arias e Cristiá (2014) os resumem da seguinte maneira: “o primeiro, com um custo de US\$ 23 por estudante por ano, envolve o uso de laboratórios de computação para oferecer aos estudantes duas horas semanais de acesso a computadores, utilizando conteúdo gratuito e com uma capacitação limitada junto a docentes. O segundo modelo, com um custo de US\$94 por estudante por ano, provê aos estudantes *laptops* pessoais, conteúdo gratuito e capacitação limitada a docentes. O terceiro modelo, com um custo de U\$217, inclui a oferta de *laptops* pessoais a estudantes, o desenvolvimento de conteúdos e uma capacitação intensa, complementada com visitas regulares de supervisores”. Ainda que os avanços tecnológicos tenham ajudado a reduzir os custos de equipamento e conectividade, isto ainda representa um peso considerável para os países da América Latina, em especial para os mais pobres, que investem em média cerca de US\$ 1.800 (PPP) ao ano por estudante<sup>27</sup> em todos os níveis. Esta média esconde diferenças grandes entre países: Chile e Guatemala, por exemplo, gastam US\$ 3.490 e US\$ 676 por estudante, respectivamente.

Apesar dos esforços no acesso e na conectividade, até o momento demonstrou-se que as iniciativas de inovação tecnológica na região são pouco efetivas para melhorar a aprendizagem dos estudantes. Por exemplo: uma avaliação aleatória em grande escala do programa *Um laptop por criança* (OLPC, sigla em inglês) no Peru, que aumentou o número de computadores por estudante de 0,12 a 1,18 nas escolas beneficiárias e incrementou em grau considerável o uso de computadores tanto no lar quanto na escola, não encontrou evidências de impactos sobre o rendimento acadêmico dos estudantes em matemática ou linguagem (Cristiá et al, 2012). Além disso, um estudo sobre o impacto do Plano Ceibal no Uruguai apontou que o programa não havia tido impacto em matemática e leitura, pelo que se concluiu que “a tecnologia, por si só, não pode impactar na aprendizagem (de Melo et al, 2013)”. Segundo um informe da OCDE (2015b), na experiência internacional não foram encontradas evidências claras de que os computadores e outras tecnologias, por si só, produzam um efeito positivo na aprendizagem.

Várias razões ajudam a explicar a baixa efetividade das tecnologias. Em primeiro lugar, o foco em promover acesso a novas tecnologias tem se convertido em uma estratégia populista de muitos governos para tentar demonstrar que se avançou na agenda educativa. Os modelos Um a Um são muito atrativos politicamente e se apresentam como uma solução rápida (*quick fix*) e de alta visibilidade aos problemas de qualidade e igualdade na educação (Severín e Capota, 2011). A popularidade deste tipo de programas pressiona os líderes políticos a promovê-los ainda mais (Santiago et al., 2010).

Segundo, o pouco impacto dos programas de tecnologia também se deve, em parte, a deficiências em sua implemen-

tação, que em alguns casos envolve corrupção. No caso do México, segundo Mexicanos Primero (2013b), os cinco programas que, entre 2000 e 2012, concentraram os recursos para o fomento das tecnologias em educação demonstraram variações injustificadas entre o gasto aprovado e aquele realmente exercido. Por exemplo, o programa Enciclomedia teve um gasto adicional de 39% e, de acordo com auditorias, foram encontradas irregularidades, como a celebração de contratos injustificados, roubo de equipamentos e falta de controle.

Terceiro, muitos docentes não têm as habilidades necessárias para aproveitar as novas tecnologias, com frequência por falta de alfabetização digital (Frailon, Ainley, Schulz, Friedman e Gebhardt, 2014). Os próprios educadores afirmam que a má formação é a barreira principal para que as novas tecnologias sejam integradas (SITEAL, 2015). Somente cerca de um terço dos docentes da região está capacitado para utilizá-las. Ainda que alguns recebam formação inicial, poucos têm desenvolvimento contínuo que se aplique a técnicas pedagógicas e a disciplinas específicas. No Chile, por exemplo, 53% dos professores afirma que participou de cursos certificados sobre uso básico das novas tecnologias, porém apenas 31% informou ter realizado um curso sobre aplicações pedagógicas e 11% indicou que o curso deu foco à sua disciplina (Swig, 2014). De nada serve ter um computador, um tablet ou uma lousa digital se não se sabe usá-los. Além disso, não se pode supervalorizar o uso de dispositivos com internet se não há uma conexão estável e sustentável, algo que ainda não ocorre de maneira sistemática na região (Funsepa, 2016). Não obstante, além de contar com conectividade confiável, na medida do possível as tecnologias que apoiam o processo de aprendizagem devem ter a capacidade de funcionar e serem úteis por si só, mesmo quando a co-

nexão com internet seja interrompida ou quando não haja banda larga suficiente.

Tomando em conta esta realidade, vale a pena nos perguntarmos: “como podem ser desenhadas e implementadas iniciativas tecnológicas que tenham um impacto real e positivo, em especial em um ambiente de mudança tecnológica rápida e constante?”; “como se pode aprender com os erros à medida que se avança, sem depender sempre de estudos de longa duração?”; “quais lições podem ser tiradas das experiências de sucesso e das boas práticas de outros países”?

## Potencial da tecnologia na educação

Ainda que existam fortes diferenças entre países e entre grupos sociais e regiões, em termos gerais determinou-se que no momento o *hardware* (acesso a equipamentos e infraestrutura tecnológica) não é o problema principal. As dificuldades residem na maneira como se utiliza esse *hardware* para fins educativos. Nesse sentido, a experiência internacional indica que há alguns caminhos que foram mais bem-sucedidos que outros e têm a possibilidade de impactar de maneira positiva a aprendizagem.

Arias e Cristiá (2014), depois de revisar quinze estudos diferentes sobre o uso de tecnologias em educação na Índia, China e América Latina (Equador, Colômbia e Peru), mostraram que os programas que adotam um modelo de uso guiado de tecnologias são muito mais efetivos em impactar aprendizagens que os de uso não guiado, e incrementam o rendimento em matemática e linguagem até quatro vezes mais. Os programas de uso guiado proporcionam uma orientação clara sobre a frequência e o tipo de uso esperado das tecnologias, definindo de maneira específica o propósi-

to, o *software* que será utilizado e o tempo de uso semanal (as três letras ‘S’ em inglês: *Subject, Software, Schedule*). Por outro lado, os programas de uso não guiado se concentram em primeira instância na provisão de recursos (computadores, internet, treinamento geral) e oferecem pouca orientação sobre como utilizá-los. Um plano implementado nas escolas primárias da Índia serve como exemplo bem-sucedido de um programa de uso guiado. Foram dadas aos estudantes do quarto ano duas horas semanais de uso compartilhado de computadores; o foco foi a matemática mediante o emprego de um *software* que adaptava a dificuldade do exercício a cada estudante. Uma avaliação rigorosa (Banerjee et al., 2005) documentou que este plano produziu grandes efeitos positivos na aprendizagem de matemática.

Algumas características comuns dos quinze programas de uso guiado avaliados são: (a) os computadores são usados nas escolas, não nas casas; (b) os estudantes costumam compartilhar os computadores e os equipamentos em grupos; (c) os programas se concentram em apenas uma disciplina (por exemplo, matemática ou linguagem); (d) a instrução com computadores complementa o tempo de aula regular e enfatiza exercícios práticos alinhados com o currículo, e (e) os instrutores que conduzem as sessões devem se concentrar na resolução de problemas logísticos e dúvidas sobre o *software*, em vez de oferecer instruções sobre a disciplina.

Nos últimos anos, uma das inovações tecnológicas mais celebradas em todo o mundo é o *Khan Academy*, uma plataforma online que oferece exercícios práticos, vídeos instrutivos e um painel de aprendizagem personalizado que permite que os alunos aprendam em seu próprio ritmo. Esta plataforma está adquirindo altos níveis de popularidade, inclusive entre docentes<sup>28</sup>, e já começou a ser utilizada na região. Alguns

governos incorporaram o modelo de Kahn Academy em suas políticas públicas. No México, por exemplo, a Direção Geral de Educação Tecnológica Industrial (DGETI), pertencente à Subsecretaria de Educação Média Superior (SEMS), começou a realizar programas-piloto com a plataforma de *Khan Academy*, a fim de apoiar cerca de 230.000 alunos em cursos de matemática. Embora não existam avaliações em escala destes esforços, um piloto na Guatemala mostrou que a incorporação do programa de Kahn Academy teve melhores resultados do que somente apoiar escolas com uma combinação de computadores e capacitação docente (Funsepa, 2016)<sup>29</sup>.

Nos sistemas de formação inicial docente em âmbito internacional, nota-se um déficit na capacitação de competências necessárias para ensinar utilizando tecnologias na educação (Brun, 2011). Reconhecendo a dificuldade para alcançar resultados sem docentes preparados para usar as tecnologias, vários países têm desenvolvido padrões tecnológicos para docentes em exercício e para aqueles que estão se formando. Estes tentam jogar luz na definição das destrezas e habilidades que um estudante da área da educação deveria adquirir ao longo da sua formação e, portanto, nas destrezas e habilidades que o corpo docente da instituição formadora também deveria alcançar para atingir as metas estabelecidas (SITEAL, 2014). Alinhados com os padrões, alguns países têm criado modelos de formação docente apoiados pelo uso das tecnologias em educação. Por exemplo, desde 2014 o Programa SíProfe no Equador oferece a maioria dos seus cursos de formação continuada na modalidade online (Cumsille e Fiszbein, 2015). Também foram criados os chamados peer to peer networks (redes docente-docente), que permitem o intercâmbio de experiências entre os professores de maneira virtual e foram bem recebidos pelos docentes da região (SITEAL, 2014)<sup>30</sup>.



Ainda que grande parte da atenção tenha se concentrado no uso de computadores, um aspecto importante nos esforços para usar a tecnologia com objetivos educativos se associa à possibilidade de estender a educação a distância. Vários países da região têm desenvolvido programas educativos bem-sucedidos por meio de rádio e televisão, entre os quais se incluem Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicarágua, República Dominicana e Venezuela (Trucano, 2010). Há evidências significativas e consistentes de que a “instrução interativa em rádio” (IRI, sigla em inglês) pode aumentar a aprendizagem em diferentes matérias, idades, gêneros e regiões, tanto no meio rural como no urbano (Banco Mundial, 2005).

Além disso, foram criados alguns programas televisivos com impacto misto. Demonstrou-se que a *Tele Ensino Médio*, um serviço de educação formal pública no México que proporciona lições televisionadas a estudantes em áreas rurais, gera resultados preliminares positivos, a tal ponto que o modelo chegou a representar mais de 20% da matrícula em 2007. No entanto, os resultados do PISA 2003 documentaram que o rendimento da *Tele Ensino Médio* era mais baixo que quase todos os outros tipos de ensino médio depois de controlar outros fatores (Patrinos, 2007). Apesar dos desafios, uma análise baseada nos resultados da Pesquisa Internacional sobre o Ensino e a Aprendizagem (TALIS, por sua sigla em inglês) de 2013 resgata forças da *Tele Ensino Médio* desde o ponto de vista docente, entre as quais se encontram o bom clima escolar, a estreita cooperação entre colegas, a menor incidência de problemas com os estudantes, a grande satisfação profissional e o grande compromisso com os estudantes (Beckhoff et al, 2015).

O uso dos telefones celulares cresce em ritmo elevado na América Latina e em 2011 alcançava uma penetração de 95%,

inclusive em grupos socioeconômicos baixos (UNESCO, 2011). Mesmo que este tipo de celular conte com menos possibilidades educativas que os *smartphones* (que contam com uma penetração estimada de 55%), sua alta difusão o torna um forte candidato de baixo custo para programas de aprendizagem móvel, dado que a maioria da população já possui um dispositivo (UNESCO, 2012a). Apesar dos altos níveis de penetração, as iniciativas de educação com equipamentos móveis (*m-learning*) ainda se encontram em níveis iniciais de desenvolvimento (ver **quadro 5.1**). O mesmo ocorre com as políticas de aprendizagem móvel. A Colômbia se apresenta como o único país da região que apoia de forma ativa o uso de telefones móveis na educação, tanto através de projetos ou programas específicos com fundos públicos destinados a isso, como mediante iniciativas governamentais que incluem medidas e incentivos específicos (UNESCO, 2012a).

### Quadro 5.1.

#### Iniciativas de aprendizagem móvel na América Latina

A maioria das iniciativas são projetos-piloto, impulsionados por organizações sem fins lucrativos ou universidades, que normalmente se dirigem a pequenos grupos e focam em necessidades particulares ou locais. Alguns programas:

**1. Programa Nacional de Alfabetização (Colômbia).** Por meio deste programa o governo oferta dispositivos móveis a jovens e adultos analfabetos de populações desfavorecidas da Colômbia. Os dispositivos incluem cartões SIM carregados com seis módulos de conteúdo educativo interativo e autoguiado, com foco na melhora das competências básicas de alfabetização dos usuários. Não é necessária uma conexão de internet para acessar os conteúdos.

**2. PSU Móvil (Chile).** Este aplicativo de download gratuito facilita o acesso a exercícios, jogos e podcasts para serem utilizados no telefone, ordenados por eixos temáticos. Também permite encontrar informações sobre a oferta de carreiras universitárias, um calendário com datas importantes e prazos da Prova de Seleção

(*Continua*)

## Quadro 5.1.

### Iniciativas de aprendizagem móvel na América Latina (continuação)

Universitária (PSU) – o exame nacional de ingresso à universidade – e o histórico de resultados dos exercícios realizados.

#### **3. Avaliação de Aprendizagens através de Celulares (Paraguai).**

O Ministério da Educação lançou este projeto-piloto em 2011, para explorar as possibilidades de administração de exames padronizados através dos telefones celulares dos estudantes. A avaliação, que se focou em matemática e língua e literatura castelhana, foi desenhada por especialistas em currículo para abordar as áreas de conteúdo-chave do currículo nacional.

**4. BridgeIT (vários países).** A iniciativa global Bridge IT lançou o programa Pontes Educativas em 2009, para alcançar estudantes que representam 70% dos grupos socioeconômicos mais pobres do país. O programa se concentra em melhorar as habilidades em matemática, ciências e inglês para alunos do ensino fundamental do 5º e 6º anos. Ademais, o Bridge IT lançou o Programa Raízes da Aprendizagem Móvel na Colômbia, em 2012, que se foca no ensino de Ciências Sociais e Matemática para alunos de 4º e 5º anos, aos quais proporciona apoio e capacitação para ajudarem os docentes a incorporarem as tecnologias móveis e os recursos digitais em seu plano de estudos.

Estima-se que a América Latina terá o maior crescimento de *m-learning* entre todas as regiões do mundo para o período 2014-2019, com uma projeção estimada de 21% (Adkins, 2015).

Fontes: UNESCO (2012a); Adkins, S. (2015).

A tecnologia também ajudou a apoiar o planejamento das aulas e a interação com e entre os estudantes. Ferramentas técnicas como intranet e diversos recursos de conteúdo educativo digital ajudaram a inovar nos modelos de ensino (Sunkel, Trucco e Espejo, 2013). Além disso, surgiram comunidades online e portais educativos que promovem o intercâmbio de conteúdos, ideias, conhecimentos e experiências para o benefício coletivo<sup>31</sup>.

Na América Latina, a Rede Latino-Americana de Portais Educativos (RELPE) tem cumprido esta função integradora, inclusive fazendo convênios com plataformas internacionais como *Khan Academy* (SITEAL 2014).

Além dos benefícios para o ensino e a aprendizagem, as novas tecnologias podem facilitar o acesso à informação para a tomada de decisões e ajudar a promover uma maior transparência dos sistemas de gestão educativa. Em particular, as tecnologias têm permitido a compilação, o seguimento e a análise de dados sobre distintos aspectos do sistema educativo, assim como a difusão ao pessoal educativo, os pais e o público em geral (Sunkel, Trucco e Espejo, 2011). Alguns países têm desenvolvido sistemas de estatísticas educativas online, como a Unidade do Sistema Nacional de Informação Educativa (USINIEH) em Honduras, que proporciona informação sobre a aprendizagem estudantil por centro educativo, ano, seção e até por aluno, o que contribui para a tomada de decisões na escola e na sala de aula (FEREMA e Diálogo Interamericano, 2015). Alguns Ministérios da Educação oferecem ao público serviços como correio eletrônico, buscadores e registro web. Por exemplo: na Colômbia, o website oficial do Ministério da Educação oferece atendimento ao cidadão para registro de consultas, informação sobre o estado de trâmites, pesquisas online, espaços para discussões (salas de chat) e fotos geridos pelo portal Aprende Colômbia (Sunkel, Trucco e Espejo, 2011).

Também vale a pena mencionar as iniciativas cidadãs que utilizam as tecnologias para melhorar os sistemas educativos. Por exemplo, o sistema de monitoramento do cumprimento de dias de aula desenvolvido por *Empresarios por la Educación* na Guatemala, por meio do qual os cidadãos participam voluntariamente da quantificação das jornadas escolares dos centros educativos. Através de páginas web, correio eletrônico ou mensagens de texto, os monitores reportam se um centro está aberto ou fechado, man-

tendo um mapa interativo em tempo real que informa e chama a atenção tanto das escolas quanto das autoridades (Paiz, 2015).

## A direção futura

Em grande medida, os países latino-americanos têm seguido até agora a estratégia de investir em tecnologia e adaptar seu uso à oferta de recursos, e não à demanda de habilidades dos estudantes e do mercado de trabalho. Esta realidade deve dar um giro de 180°. Ou seja, primeiro devem ser fixados os objetivos pedagógicos e, depois, os sistemas de gestão devem investir em estratégias (que podem incluir tecnologias ou não) que permitam alcançar estes objetivos. Isto necessariamente leva a destacar a adoção dos chamados programas de uso guiado, que definem de forma específica a matéria, o *software* e o tempo de uso semanal de tecnologias, e que devem ser implementados por docentes<sup>32</sup> e diretores<sup>33</sup> capacitados. Ademais, as novas tecnologias devem ser aproveitadas para potencializar projetos colaborativos que promovam as competências do século XXI entre os estudantes, para desta forma responderem às demandas profissionais (ver capítulo VI).

O investimento em novas tecnologias oferece muitos caminhos possíveis, que implicam custos diferentes. Além do investimento em equipamentos tecnológicos, devem ser tomados em conta os custos envolvidos na capacitação dos docentes, no desenvolvimento de recursos e na adaptação da infraestrutura existente, assim como os custos de oportunidade de projetos não realizados (OCDE, 2015b). A inovação nas tecnologias também pode ser convertida em um desafio: o programa que introduziu o *Khan Academy* na Guatemala, por exemplo, comprou tablets que um ano depois já não suportavam as atualizações (upgrades) no *software* (Funsepa, 2016). Em alguns casos, as parcerias público-privadas em matéria tecnológica podem complementar

as possíveis limitações do sistema educativo e ajudar a promover a eficiência, a produtividade e a qualidade.

Neste contexto, recursos como a rádio e a televisão não devem ser descartados, em especial quando não se conta com evidência empírica sobre a efetividade de tecnologias de maior custo. Além disso, também podem ser buscadas novas maneiras de aproveitar recursos tecnológicos já instalados, como os laboratórios de computação que muitos países da região já têm em suas escolas. Por exemplo: uma avaliação de impacto demonstrou que, na Índia, o uso compartilhado de computadores já disponíveis melhorou a aprendizagem de matemática dos estudantes a um custo muito baixo (Banerjee et al., 2005). Ou no Paraguai, o simples uso de CDs de áudio no marco do programa Tikichuela teve resultados positivos na aprendizagem de matemática (Näslund-Hadley et al., 2012).

Do mesmo modo, Beuermann et. al (2015) demonstraram que, mesmo que a oferta de *laptops* pessoais do programa OLPC no Peru tenha incrementado a pontuação dos estudantes em um teste de competência destes computadores, não gerou melhoras em competências no uso de aparatos do sistema Windows, que, provavelmente, é um indicador melhor das habilidades digitais demandadas no mercado. Em contraste, Bet et al. (2014) mostraram que um programa que ofereceu um computador adicional para cada 40 alunos na escola potencializou habilidades digitais no uso de computadores do sistema Windows, sob um custo consideravelmente menor.

Além da tecnologia escolhida, a implementação de programas deve ser feita por etapas, avaliando e realizando modificações na medida em que avança a execução. O Plano Ceibal, por exemplo, começou com uma escola, depois um distrito e pouco a pouco cresceu até cobrir todo o território uruguaio.

A implementação progressiva também permite avaliar distintos modelos e tecnologias, de maneira a identificar que tipo de orientação tem melhores resultados. A disponibilidade desse tipo de avaliação ainda é limitada, não apenas na América Latina, mas também no mundo<sup>34</sup>.

Para que as iniciativas baseadas nas novas tecnologias deem frutos esperados no sistema educativo, é necessário criar um ecossistema que promova a integração efetiva de diversos componentes: o acesso, a pedagogia, o uso, os conteúdos, a apropriação e a gestão. Este ecossistema inclui diversos atores relevantes - estudantes, docentes, equipes diretoras, famílias e autoridades – e requer que os componentes se complementem uns aos outros. Deve-se criar um plano de desenvolvimento profissional docente progressivo e gradual, que comece com alfabetização digital e se ajuste à implementação de programas de uso guiado de tecnologias (Fraillon et al., 2014). O programa *Enlaces* no Chile (ver **quadro 5.2**) é um exemplo de que é possível desenhar e implementar programas que envolvam diversos atores do sistema educativo.

Em última instância, a efetividade dos investimentos em tecnologias aplicadas à educação vai depender da qualidade da gestão que se faça delas. Depois de identificar, adaptar e implementar estratégias que tenham demonstrado ser exitosas, as políticas de tecnologia em educação devem estabelecer objetivos claros e basear-se em um diagnóstico de indicadores-chave, que até o momento estão disponíveis em poucos países da região (Arias e Cristiá, 2014). Paralelamente, é imprescindível desenhar sistemas de monitoramento e avaliação confiáveis – baseados na coleta e análise de dados empíricos – que permitam determinar o impacto das tecnologias na educação e facilitem a tomada de decisões políticas informadas. Além disso, reconhecendo que os programas de compra e distribuição de novas tec-

nologias podem ser objeto de corrupção e manejo inadequado de recursos, deve garantir-se a transparência tanto na execução como no monitoramento e na divulgação de resultados desses programas. Somente na medida em que estes princípios se apliquem plenamente, existirão as condições para que as novas

## Quadro 5.2.

### Enlaces e a integração das novas tecnologias nas escolas

**Enlaces**, Centro de Educação e Tecnologia do Ministério da Educação do Chile, nasce como um projeto-piloto em 1992. O programa trabalha com todos os colégios subvencionados do Chile, oferecendo estratégias de ensino com o uso da tecnologia, capacitando professores, oferecendo oficinas para estudantes e colocando à disposição recursos educativos digitais e infraestrutura.

*Enlaces* proporciona apoio pedagógico constante e propõe um conjunto de padrões que possibilitam a formação permanente dos docentes, inclusive por meio de cursos virtuais para que os professores possam fazê-los com o apoio de tutores online. *Enlaces* também desenvolveu padrões de competência para os diretores e equipes de gestão, a partir dos quais se oferece a eles uma formação orientada a promover sua liderança na integração das novas tecnologias na escola.

Em 2011, *Enlaces* aplicou o SIMCETIC, uma avaliação inédita da qual participaram mais de 10 mil estudantes para determinar seu nível de desenvolvimento de “habilidades TIC para a aprendizagem” – a capacidade de resolver problemas de informação, comunicação e conhecimento, assim como dilemas legais sociais e éticos em contextos digitais.

Fontes: Enlaces (2012); SITEAL (2014). Nota: TIC = tecnologias da informação e comunicação.

tecnologias ajudem a melhorar a qualidade do ensino e os níveis de aprendizagem.



## Palavras finais

As evidências disponíveis sobre a efetividade das tecnologias para melhorar a aprendizagem dos estudantes não justificam, no momento, investimentos de alto custo, especialmente nos países mais pobres. Opções menos onerosas (como educação a distância ou laboratórios de computação) podem ser menos atrativas politicamente, porém não devem ser descartadas, já que, em alguns casos, apresentam uma melhor relação custo/benefício. No entanto, na medida em que surjam novas tecnologias, os custos seguirão baixando e o universo de possíveis investimentos crescerá. O importante é desenhar, experimentar, adaptar, implementar e, eventualmente, escalar com uma estratégia bem definida. O enfoque relativo às tecnologias educativas deve mudar de uma política a curto prazo que simplesmente entrega computadores, *laptops* e *tablets* aos estudantes, para uma que articule o acesso a equipamentos com estratégias de uso guiado, com conteúdos específicos por nível e disciplina, e com metas claras baseadas em indicadores de aprendizagem mensuráveis.

## *VI. Uma educação relevante*

Além do conhecido problema da baixa qualidade que se manifesta nos resultados deficitários em exames escolares, os sistemas educativos na América Latina enfrentam desafios relacionados com a falta de relevância dos programas de estudo, que afeta a habilidade dos graduados para se desenvolverem em um mundo complexo e crescentemente globalizado. Os jovens latino-americanos não somente têm dificuldades de desempenho em áreas como matemática ou linguagem, mas também em habilidades cognitivas menos tradicionais (como a capacidade analítica ou a resolução de problemas), técnicas e socioemocionais. Tal desafio se manifesta de maneira especialmente clara nas altas taxas de evasão (em nível médio e superior) e nos retornos díspares da educação superior. Estes fenômenos são, em parte, resultado dos problemas de relevância da educação, tanto para os próprios estudantes como para o mercado de trabalho.

### **O desafio**

As falhas na formação dos estudantes refletem uma má correspondência entre o ensino médio e superior e o mercado de trabalho e afetam as oportunidades de emprego dos jovens (Organização Internacional do Trabalho, 2013). Os empregadores da região revelam problemas para encontrar trabalhadores capacitados para as operações de suas empresas, dada a existência de déficits em uma gama de habilidades que incluem o aspecto técnico<sup>35</sup>, o domínio de línguas estrangeiras (ver **quadro 6.1**), a capacidade para comunicar-se efetivamente e trabalhar em equipe e outras habilidades socioemocionais. A América Latina é a região que tem mais problemas para ocupar postos de trabalho para empregos qualificados: os empregadores latino-americanos são os

que levam mais tempo para encontrar trabalhadores (acima de seis semanas em média), seguidos pelos empregadores da Ásia Oriental e do Oriente Médio (ambos ligeiramente menos de cinco semanas), enquanto os empregadores do Sudeste Asiático são os que menos tardam (menos de três semanas) (Aedo e Walker, 2012).

Desde os anos 2000, observa-se uma diminuição da renda de pessoas que cursaram o ensino médio e nos últimos anos o ensino superior, o que, em parte, é resultado da expansão da cobertura educativa que pressiona a uma baixa no nível salarial dos trabalhadores com mais escolaridade (Bassi et al., 2012; Montenegro e Patrinos, 2014). Ao mesmo tempo, a diminuição de renda também parece ser resultado da falta de alinhamento entre as habilidades adquiridas e as competências demandadas no mercado de trabalho (Bassi et al., 2012; OCDE, Nações Unidas e CAF, 2015). Por exemplo: entrevistas a especialistas de recursos humanos de empresas importantes na Argentina mostraram uma desvalorização do título de ensino médio em relação à certificação de saberes e competências para o trabalho (Iaies, 2011).

Nessa situação, os empregadores devem compensar a falta de relevância da formação dos trabalhadores oferecendo capacitação no trabalho. 43% das empresas manufatureiras da região oferecem capacitação formal a seus empregados, o que implica educar cerca de 60% dos trabalhadores, uma proporção maior que a de outras regiões do mundo<sup>36</sup> (World Bank Group, 2014). As empresas manufatureiras grandes, as que têm maior produtividade e as que operam nas maiores economias da região são as que mais oferecem capacitação (World Bank Group, 2014). Neste contexto, melhorar a relevância da formação oferecida aos jovens latino-americanos no interior do sistema educativo pode melhorar não

somente sua empregabilidade e sua renda, mas também a competitividade da economia.

### Quadro 6.1.

#### O ensino de inglês na América Latina

O baixo domínio do inglês na região é uma limitação tanto para os empregadores como para os trabalhadores. De acordo com o Índice de Domínio de Inglês de EF, que tem informação sobre 70 países do mundo, somente um país da América Latina tem um nível alto (Argentina) e outro um nível médio (República Dominicana) no domínio da língua inglesa. O resto se localiza no nível baixo ou muito baixo. Além disso, os resultados dentro dos países tendem a estar marcados pelo nível socioeconômico da família, motivo pelo qual os níveis mais altos são alcançados por aqueles que podem pagar por uma educação de melhor qualidade (Mexicanos Primero, 2015). Mesmo que existam iniciativas em alguns países para melhorar o ensino de inglês nas escolas públicas (Chile, Colômbia, Costa Rica e Equador), currículos baseados na repetição e na memorização, a qualificação insuficiente dos docentes e o começo do ensino de inglês muito tardio dificultam a aprendizagem. Durante 2014, o Panamá começou o programa *Panamá Bilingüe*, que se foca não somente no ensino do inglês a crianças e jovens, como também na formação de professores qualificados, que envolve capacitações e aprendizagens em países de língua inglesa.

Fontes: Fiszbein, 2015; GAMA TV, 2014; Mexicanos Primero, 2015.

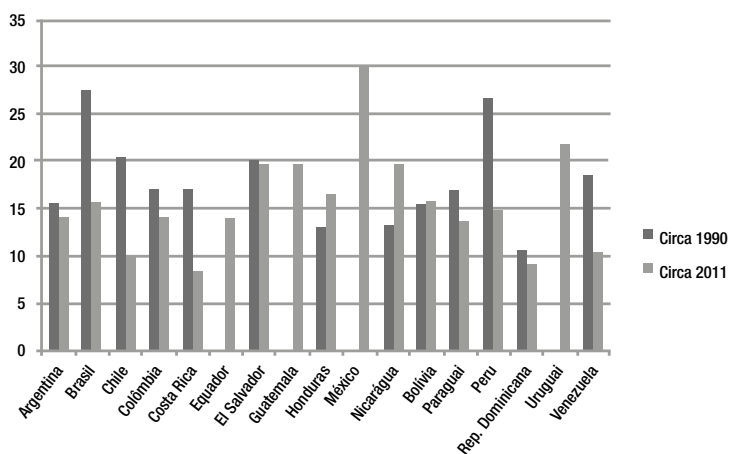
### *A evasão no ensino médio*

Apesar dos importantes aumentos de cobertura educativa das últimas duas décadas (ver capítulo I), a evasão no nível médio ainda é um grande desafio para a região (Bassi et al., 2012; Busso, Bassi e Muñoz, 2014; Organização Internacional do Trabalho, 2013) e os problemas de relevância podem explicar parcialmente esse fenômeno. Por exemplo: 23% dos jovens da geração que deveria se graduar no ensino médio entre 2012 e 2014 deixou a escola entre os 12 e os 17 anos (Székely e Centro de Estudos Educativos e Sociais, 2015). O **gráfico 6.1**

mostra que há uma grande variação entre países, com cerca de 30% de evasão do ensino médio no México e cerca de 8% no outro extremo, na Costa Rica.

### Gráfico 6.1.

Taxa de evasão no ensino médio entre os jovens de 15 a 19 anos



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do CEPAL (2012) e informe OIT (2013).

As causas da evasão são diversas. Os motivos econômicos levam muitos jovens a deixar a escola. A falta de preparação das escolas e dos docentes para oferecer apoio a jovens que vêm de contextos vulneráveis é outro fator (Bassi et al., 2012). A região tem se caracterizado por ter uma proporção alta de “nem-nem” – jovens que não estudam nem trabalham. Cerca de 20 milhões de jovens entre 15 e 24 anos encontram-se nesta situação, a maioria mulheres (de Hoyos, Rogers e Székely, 2016). Isso gera um percentual de 20,3% dos jovens que não estudam nem trabalha, que pode ser comparado à média de 15,8% dos países da OCDE (*International Labour Office & International Labour Organisation*, 2013). Ser “nem-nem” está mais associado com a evasão es-

colar que com deixar o mercado de trabalho (Cárdenas, de Hoyos e Székely, 2014)<sup>37</sup>.

Ao mesmo tempo, a baixa relevância da educação também contribui para a evasão. A principal razão que jovens entre 13 e 15 anos dão para o abandono é a falta de interesse (BID Graduate XXI, s.f.). Uma pesquisa no Brasil sugere que a falta de interesse dos jovens é uma das razões principais para a evasão neste país (Bassi et al., 2012). Sete dos oito países latino-americanos que participaram do PISA 2012 têm suas taxas de ausência escolar maiores que as da média da OCDE e cinco também têm maiores taxas de impontualidade, indicadores que a OCDE considera sinais de baixo compromisso dos estudantes e que é possível que revelem as dificuldades que os sistemas educativos têm para engajar os estudantes do ensino médio. Políticas como o estabelecimento da obrigatoriedade de 9 anos de educação (e de 12 em alguns países) e os programas de transferências condicionadas contribuíram para melhorar a frequência e a permanência dos estudantes (Bassi et al., 2012; Fiszbein e Schady, 2009). No entanto, os programas de transferência impactam somente as razões econômicas da evasão. A falta de interesse dos jovens demanda ações que também melhorem a relevância dos currículos e programas de formação.

### *A expansão inadequada do ensino superior*

Por outro lado, a educação superior não está livre de dificuldades. A expansão rápida da educação – que cresceu de 10,4 milhões a 23 milhões de estudantes entre 2000 e 2013 – não tem significado necessariamente melhores resultados educativos ou profissionais para os jovens.

As taxas de matrícula estão em torno de apenas 40%, salvo em alguns países (Argentina, Chile, Uruguai e Venezuela),

que se encontram no patamar dos países da OCDE (ver **tabela 6.1**). Também houve um aumento e uma diversificação de instituições de ensino superior, incluídas universidades, institutos profissionais, politécnicos e escolas vocacionais<sup>38</sup>. No entanto, esta expansão nem sempre tem trazido melhor qualidade e relevância a este nível educativo.

**Tabela 6.1.**

Taxa de matrícula bruta no ensino superior

País	2000	Último ano disponível (aprox. 2013)
Argentina	53,1	80,0
Chile	37,2	83,8
Colômbia	23,2	51,3
Costa Rica	26,6	53,0
Equador	-	40,5
El Salvador	21,6	29,2
Guatemala	-	18,3
Honduras	13,8	21,2
México	19,1	29,2
Panamá	41,3	38,7
Paraguai	16,0	34,5
Peru	34,6	42,8
Uruguai	34,3	63,2
Venezuela	28,5	77,9
América Latina	22,8	43,9
OCDE	-	71,0

Fonte: *Unesco Institute for Statistics* e CEPAL (2015).

Nota: as taxas brutas são estimadas como proporção da população entre 18 e 24 anos.

Por um lado, existem indicações de problemas na eficiência externa do sistema, refletidas na mencionada queda da renda. Um olhar mais detalhado aponta diferenças importantes dentro do setor, que sugerem a existência de problemas de

qualidade e relevância. Na Colômbia, 30% dos graduados da universidade e 59% dos graduados de programas técnicos e tecnológicos mostram renda líquida negativas e no Chile estes números alcançam 22% e 51%, respectivamente (González-Velosa et al., 2015). Também há resultados díspares para os graduados de uma mesma profissão de acordo com a instituição: na Colômbia, os graduados de Contabilidade têm renda líquida positiva ou negativa, segundo a instituição de educação superior na qual se graduem, e sem grandes diferenças entre um título universitário ou um técnico.

Estes resultados sugerem deficiências nos sistemas de regulação da qualidade<sup>39</sup>, assim como denotam problemas na composição da oferta. Em relação à qualidade, os sistemas de certificação na região se baseiam, em maior medida, em dados de insumos e processos, e não de resultados e impactos, e os processos de certificação não consideram a relevância da formação para o desenvolvimento produtivo dos países. Isto explica, em parte, a composição da matrícula, com altas taxas de matrícula e graduação dos estudantes em áreas de estudo como as Ciências Sociais, os Negócios e o Direito, e a baixa quantidade de graduados em áreas como a Engenharia. Na Argentina, por exemplo, as universidades graduam um engenheiro em cada 6.700 habitantes; no Brasil, um em cada 6.000; e, no Chile, um em cada 4.500. Enquanto isso, a mesma proporção é de um para cada 2.000 na China e um para cada 2.300 na Alemanha e na França (Ministério da Educação da Nação, 2012). Isto sugere que a região experimenta um processo incompleto de expansão da educação superior, no qual deficiências na regulação da oferta, somadas à pouca preparação dos jovens para ingressar nessas áreas e possivelmente a limitada habilidade dos indivíduos para tomar decisões bem embasadas, fazem com que essa expansão não se traduza em melhores resultados profissionais.



Por outro lado, a educação superior tem sérios problemas de eficiência interna expressos em altas taxas de evasão. Em países como Brasil e Chile, estas se encontram entre 40 e 50% dos estudantes e, na Argentina, alcançam 70%, enquanto que nos países desenvolvidos a evasão encontra-se entre 20% e 30% (Centro de Estudos da Educação Argentina, 2014). Em 2012, apenas cerca de 10% dos jovens entre 25 e 29 anos havia completado o ensino superior na região (ECLAC, 2014). Isto tem repercussão direta nas expectativas profissionais dos jovens, já que os retornos privados à educação superior incompleta são baixos e similares aos dos jovens que completaram apenas o ensino médio.

## Como fazer para melhorar a relevância?

Os problemas de evasão tanto no ensino médio quanto no ensino superior, a grande porcentagem de jovens inativos que não continuam seus estudos e a crescente oferta de programas de ensino superior que não garantem empregabilidade ou melhores salários nos leva a questionar a relevância da educação para o desenvolvimento pessoal e profissional dos jovens egressos.

Os países da América Latina enfrentam o desafio de transcender a orientação fortemente acadêmica que caracteriza seus sistemas de ensino médio e educação superior, buscando mecanismos para potencializar o desenvolvimento das chamadas “competências para o século XXI” e fomentar a conexão entre os distintos níveis educativos (médio e superior, neste caso) e o mercado de trabalho, para promover o desenvolvimento de competências relevantes para o trabalho.

### *Competências para o século XXI*

As transformações no mundo produtivo e das comunicações que têm se manifestado nas últimas décadas demandam novas competências. As “competências para o século XXI”

envolvem aspectos cognitivos (pensamento crítico, capacidade de análise, resolução de problemas) que transcendem as dimensões tradicionais nas quais se concentraram os sistemas educativos da região, bem como aspectos não cognitivos ou socioemocionais. O desenvolvimento destas competências tem uma forte relação com o desenvolvimento de empregos modernos. Enquanto nos Estados Unidos os trabalhos que requerem competências interpessoais e cognitivas não rotineiras se expandiram notoriamente (Autor, Levy e Murnane, 2002), na América Latina isto não ocorreu, em parte, porque os sistemas educativos não geram estas habilidades em seus egressos (Aedo e Walker, 2012).

Os sistemas educativos da região se concentraram principalmente no conhecimento acadêmico, que dá mais importância ao domínio dos conteúdos do que às formas de processar e integrar esse conhecimento adquirido. De acordo com os resultados do PISA, os países da região têm resultados deficitários no que diz respeito ao pensamento crítico. Em um país médio da OCDE, 12% dos estudantes alcançam os níveis mais altos de desempenho da prova, que implicam o uso de pensamento crítico e de evidências em ciências, matemática e leitura, enquanto que no Chile e no Uruguai (os países com melhor desempenho na região) menos de 2% alcança esses níveis (Bos, Ganimian, e Vegas, 2014e).

Para potencializar competências cognitivas não tradicionais, os sistemas educativos devem colocar foco nos processos do pensamento, em contraste com os produtos do pensamento (*National Research Council, U.S., et al., 2012*). A aprendizagem baseada na realização de projetos e na resolução de problemas sobre questões novas e complexas pode fomentar o desenvolvimento destas competências. Os exemplos de Singapura e Japão - os países com as melhores pontuações médias na

seção de resolução de problemas no PISA, junto à Coreia do Sul – oferecem duas perspectivas distintas sobre como incorporar o desenvolvimento de competências cognitivas não tradicionais no sistema educativo formal (OCDE, 2014b). Em Singapura, tanto o currículo como as avaliações foram revisadas em 1997, para conferir maior importância a habilidades de pensamento de ordem superior e resolução de problemas. A incorporação destas habilidades acontece de forma independente em cada uma das disciplinas (ciências, ciências sociais e matemática). Por exemplo: o currículo de ciências se baseia na investigação científica, o que permite aos estudantes se envolverem com um problema científico, coletarem e interpretarem evidências e fazerem inferências. Em ciências sociais, busca-se uma mentalidade de questionamento, que envolve a revisão de evidências para fundamentar pontos de vista, enquanto que, em matemática, solicita-se aos estudantes que apliquem modelos matemáticos a situações reais. No Japão, no entanto, foi realizada uma reforma curricular na década de 1990 para reduzir o conteúdo curricular e abrir mais espaço para aprofundar-se na aprendizagem. Nesta reforma, implementou-se uma nova disciplina chamada *Aprendizagem Integrada*, baseado em projetos para entender problemas complexos, como o bem-estar social, a saúde, os problemas ambientais ou internacionais. Essas atividades buscam que a experimentação e a observação permitam que os estudantes descubram múltiplas soluções para problemas com distintas arestas.

Outro elemento relevante para fomentar competências cognitivas não tradicionais no sistema educativo é sua inclusão nas avaliações<sup>40</sup>. Em âmbito internacional, as medições de resolução de problemas do PISA apontam nesta direção. PISA avalia três dimensões: a capacidade de identificar a natureza do problema, o processo de resolução do problema e o contexto do problema apresentado.

Em nível de países, o Japão, desde 2007, desenvolveu uma avaliação nacional para estudantes de sexto e do nono anos, que se concentra na medição da habilidade dos estudantes para aplicar o conhecimento aprendido a situações reais (OCDE, 2014b).

Os sistemas educativos também podem promover o desenvolvimento das habilidades socioemocionais dos estudantes (ver **quadro 6.2**), em especial em três dimensões: o trabalho em equipe, o manejo de emoções e o alcance de metas (OCDE, 2015c). Países como Brasil, Chile e México incluem, de maneira geral, o desenvolvimento de habilidades socioemocionais nos objetivos gerais do sistema educativo e nos marcos curriculares. De maneira específica, apenas o Chile (em objetivos gerais e marcos curriculares) e o México (em marcos curriculares) cobrem as três dimensões em questão.

Os programas para promover o desenvolvimento de habilidades socioemocionais nas escolas têm tido bons resultados em países da OCDE (OCDE, 2015c)<sup>41</sup>. A educação socioemocional teve efeitos positivos sobre problemas de conduta e emocionais e melhorou o desempenho acadêmico. Os programas com melhores resultados são os que se aplicam de maneira sequencial (de acordo com as idades dos alunos), envolvem a participação ativa dos estudantes, dedicam-se ao desenvolvimento de habilidades socioemocionais nos currículos acadêmicos e desenvolvem de forma explícita habilidades socioemocionais específicas (Dusenbury et al., 2015; Payton et al., 2008). A formação e a seleção de professores também podem cumprir um papel positivo quando incluem as competências socioemocionais (ver capítulo III).

O desenvolvimento destas capacidades deve começar desde a infância. Como se viu no capítulo II, na primeira infância (0 a 5 anos) o desenvolvimento de habilidades socioemocionais

pode se dar em creches e jardins de infância, mas isso deve ser complementado com intervenções no lar e na comunidade, que busquem reduzir o estresse dos pais por meio de visitas parentais e reduzir a exposição das crianças a ambientes inseguros. Para crianças escolarizadas, entre as intervenções possíveis está a capacitação de professores nestas habilidades para que se convertam em modelos dentro das salas de aula, a realização de atividades para melhorar o ambiente escolar, os cursos de habilidades socioemocionais, as práticas docentes que incorporam a aprendizagem destas em sua metodologia e os programas fora do horário escolar (Guerra et al., 2014).

Sistemas como o modelo *Montessori*, que permitem que os estudantes colaborem entre si e dão a eles liberdades para pesquisar temas que lhes interessem, promovem atitudes favoráveis de automotivação e o cumprimento das normas. Escola Nova, um projeto pedagógico desenvolvido na Colômbia para escolas primárias rurais com um modelo multisseriado, é outro bom exemplo.

## Quadro 6.2.

### As competências socioemocionais

As competências socioemocionais se referem aos atributos pessoais que não podem ser medidos por meio de provas de conhecimento ou de coeficiente intelectual (Kautz, Heckman, Diris, Weel y Borghans, 2014). Compreendem competências intrapessoais e interpessoais (Hagen, 2013).

Grupo de competências		Atributos
Intrapessoais	Abertura intelectual	Flexibilidade, adaptabilidade, responsabilidade social e pessoal, aprendizagem contínua, interesse intelectual, curiosidade
	Ética de trabalho/ Responsabilidade	Iniciativa / responsabilidade / perseverança / profissionalismo / determinação
	Autoestima	Automonitoramento / autoavaliação / saúde psicológica e física
Interpessoais	Trabalho em equipe e colaboração	Comunicação, colaboração, trabalho em equipe, cooperação, empatia, resolução de conflitos
	Liderança	Liderança, responsabilidade, comunicação assertiva, autoapresentação

Fonte: adaptado do National Research Council (2012).

## Quadro 6.2.

### As competências socioemocionais (continuação)

Demonstrou-se que as competências socioemocionais associam-se aos resultados educativos, sociais ou econômicos das pessoas e são valorizadas no mercado de trabalho (Heckman e Kautz, 2012). Por exemplo, na Nova Zelândia, os estudantes que eram mais perseverantes e responsáveis aos oito anos apresentavam menores níveis de violência e consumo de tabaco, drogas e álcool aos 16 (OCDE, 2015). Na Bolívia, as pessoas empregadas ou ativas apresentam maiores níveis de abertura a novas experiências e graus superiores de perseverança em comparação com os inativos (Valerio et al., 2014). Na Argentina e no Chile, as competências socioemocionais se associam fortemente ao emprego e a melhores salários (Bassi et al., 2012).

Mesmo que não existam avaliações em larga escala do estado das competências socioemocionais na América Latina, várias pesquisas informam que os empregadores na região não podem ocupar suas vagas devido, em grande parte, à falta daquelas. No México, os empregadores indicam estar dispostos a pagar mais por um empregado que tenha habilidades como: tomada de decisões, negociação, resolução de conflitos, responsabilidade, inovação, capacidade de relacionar-se com clientes e pontualidade (CIDAC, 2014).

O projeto *Escola Nova* fomenta a participação e o envolvimento dos estudantes na aprendizagem, baseado em um currículo que incentiva a aplicação do que foi aprendido ao contexto em que vivem os alunos, com bons resultados não apenas nos níveis de aprendizagem tradicionais, mas também nos aspectos socioemocionais (Psacharopoulos, Rojas e Velez, 1992). Uma adaptação da *Escola Nova* ao contexto urbano (*Escola Ativa Urbana*, em Manizales, na Colômbia) promove um modelo pedagógico menos hierárquico, que fomenta a participação dos estudantes e a resolução de conflitos dentro das salas de aula. As escolas que seguem o modelo têm melhores pontuações em provas padronizadas e maiores níveis de competência cidadã (Puryear, Barrera-Osorio e Cortelezzi, 2014).

As experiências nos Estados Unidos de iniciativas orientadas a mudar as atitudes dos alunos em aspectos como o manejo do tempo, a atitude em relação à aprendizagem, o autocontrole e a persistência (Farrington et al., 2012) tendem a utilizar incentivos sutis para motivar a “fortaleza da personalidade”<sup>42</sup>. Uma mudança tão simples como incluir a possibilidade de que os estudantes escolham disciplinas de acordo com seus interesses pode contribuir para promover sua motivação intrínseca (King e Rogers, 2014). Os relatórios de perfil<sup>43</sup>, nos quais os professores qualificam o progresso de seus estudantes no desenvolvimento de habilidades não cognitivas, como o entusiasmo, o autocontrole ou a curiosidade, são outro exemplo destes incentivos, já que introduzem este tema entre professores, pais e estudantes (Ganimian, 2014).

Por último, um dos aspectos mais relevantes para a incorporação de competências socioemocionais nas escolas é a habilidade de medir seu desenvolvimento em crianças e adolescentes. Isto pode ser feito mediante questionários de personalidade e comportamento, e o desafio principal é adaptar os questionários existentes para incorporá-los à realidade cultural de cada país (OCDE, 2015c)<sup>44</sup>.

Um bom exemplo é aquele oferecido pelo Instituto Ayrton Senna que, em colaboração com a OCDE e a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, desenvolveu um instrumento de mensuração de competências socioemocionais e o aplicou em larga escala a escolas do Estado do Rio de Janeiro (Santos e Primi, 2014). Esta iniciativa busca o monitoramento deste tipo de competências com o objetivo de contribuir para a geração de estratégias de intervenção e desenvolvimento sobre elas.

Um aspecto complementar ao desenvolvimento das competências para o século XXI é o desenvolvimento de competências

cidadãs. Estas compreendem categorias como princípios e valores cívicos; identidade, pluralidade e diversidade; convivência e paz. Segundo uma avaliação do Sistema Regional de Avaliação e Desenvolvimento de Competências Cidadãs (SREDECC), a partir de 2000 a educação cívica tradicional na América Latina expandiu seu foco, sequência e propósitos para constar nos currículos como educação cidadã (ver **tabela 6.2**). Primeiro, o foco dos conteúdos de conhecimento ampliou-se da institucionalidade de política (nação, Estado, governo, lei) a problemáticas sociais, morais e de meio ambiente. Segundo, em vez de estar inserida apenas no final da sequência escolar (últimos anos do ensino médio), a educação cidadã tem estado presente ao longo de toda a trajetória. Além disso, é oferecida por meio de distintas áreas do currículo e não apenas em uma disciplina. Terceiro, notou-se uma expansão formativa na medida em que são propostos objetivos de aprendizagem orientados à aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes em contextos de prática com predomínio de relações participativas e democráticas (Cox et al., 2014).

**Tabela 6.2.**

**Organização curricular e disciplinas da educação cidadã**

País	Disciplinas principais					
	Marco curricular	Programa de estudo	Cívica	História ou ciências sociais, ou ambas	Outras disciplinas	Transversal (através do currículo)
Colômbia*	✓			<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> <li>- Padrões básicos de competências em Ciências Sociais</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> <li>- Padrões básicos de competências cidadãs gerais e específicas</li> </ul>
Chile*	✓	✓		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> <li>- Estudo e compreensão da sociedade</li> <li>- História e Ciências Sociais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> <li>- Filosofia e Psicologia</li> <li>- Orientação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> <li>- Objetivos fundamentais transversais</li> </ul>

(*Continua*)



## Tabela 6.2.

### Organização curricular e disciplinas da educação cidadã (continuação)

País	Disciplinas principais					
	Marco curricular	Programa de estudo	Cívica	História ou ciências sociais, ou ambas	Outras disciplinas	Transversal (através do currículo)
Guatemala*		✓	✓ - Formação Cidadã	✓ - Ciências Sociais - Ciências Sociais e formação cidadã	✓ - Meio social e natural - Ciências naturais e tecnologia - Produtividade e desenvolvimento	
México*		✓	✓ - Formação Cívica e ética	✓ - Estudo da entidade onde vivo - História - Geografia	✓ - Exploração da natureza e da sociedade - Ciências naturais	
Paraguai*		✓	✓ - Formação ética e cidadã	✓ - Ciências sociais - História e Geografia	✓ - Vida social e trabalho	
República Dominicana*		✓	✓ - Educação moral e cívica	✓ - Ciências sociais		✓ - Eixos transversais de democracia e cidadania

Fonte: elaboração dos autores a partir de Cox 2010 e UNESCO-OREALC 2013. (\*) Para os seis países, com a exceção do Chile, os currículos examinados neste trabalho estavam vigentes em 2012 (UNESCO-OREALC 2013). No caso do Chile, o currículo sob análise corresponde a Matriz Curricular aprovada em 1998 e vigente até o ano de 2009.

As pesquisas demonstraram que a capacitação dos professores para desenvolver a formação cidadã é um elemento-chave para a qualidade e a efetividade do processo educativo. Além disso, tem sido destacado o efeito positivo do planejamento e execução do processo educativo alinhado com os objetivos curriculares e da geração de um clima escolar aberto à participação dos estudantes, mediante interações democráticas. Neste sentido, o corpo docente apresenta o elo mais decisivo e transversal na implementação da educação cidadã na escola (OREALC/UNESCO, 2016).

## Competências técnicas

As competências técnicas são os saberes e as práticas aplicadas que permitem realizar tarefas específicas no âmbito profissional e são uma combinação de elementos cognitivos e não cognitivos (Margolis, 2011; Valerio et al., 2014). Estas últimas são a base para que as competências técnicas possam se desenvolver efetivamente. O papel do sistema educativo na formação profissional e para o trabalho está permeado, em grande medida, pelo modo com que se conecta para o mercado de trabalho, conexão que resulta fraca no contexto latino-americano.

É tema de debate se as competências técnicas devem ser desenvolvidas durante o ensino médio ou somente a partir do ensino superior. As evidências em relação às taxas de retorno em forma de renda são ambíguas a esse respeito. Na última década, o nível de renda privada para educação técnico-vocacional (ETV) tem crescido em comparação com o nível de renda para o ensino médio geral em todos os países da região, exceto na Argentina e Venezuela. Hoje superam em cifras próximas a 20% à renda do ensino médio geral no Chile, Colômbia, México, Nicarágua, Paraguai e Peru, mas não na Argentina, Honduras, Uruguai e Venezuela (Székely e Centro de Estudos Educativos e Sociais, 2015). Dada a falta de estudos detalhados sobre custos, é difícil especular sobre o nível de renda promovida por investimentos públicos nas duas variantes do ensino médio<sup>45</sup>.

Dado que na América Latina o ensino médio é, em muitos casos, o nível educativo final dos jovens, é inevitável pensar de que maneira a escola de ensino médio pode contribuir para prepará-los para o trabalho. Tradicionalmente, isto tem sido feito estabelecendo-se uma ramificação de ETV como contrapartida à acadêmica. Ainda que a maior parte dos países conte

com este tipo de esquemas, em geral os jovens não têm saído com as qualificações necessárias para o trabalho.

Os sistemas de ETV se desenvolveram juntamente com os modelos de substituição de importações em um momento histórico no qual se requeria mão de obra especializada em ofícios e competências muito específicas. No começo, estas escolas deram respostas à demanda por mão-de-obra qualificada, mas com o passar do tempo se detiveram em seu progresso e perderam sua eficácia e eficiência. A região requer, então, uma reforma da ETV que desenvolva competências técnicas modernas de alta demanda no mercado de trabalho local<sup>46</sup>, ao mesmo que se fortalece a formação acadêmica (de maneira que os egressos possam optar por seguir estudando, se assim o desejarem) e se melhora a formação em competências cognitivas não tradicionais e socioemocionais.

É imprescindível conectar a ETV com as exigências do mercado profissional; isto requer que o sistema educativo trabalhe mais próximo dos empregadores, para identificar as necessidades do mercado profissional local e depois adaptar e elaborar currículos de formação técnica. Uma forma de fazê-lo é por meio da criação de conselhos ou grupos de trabalho regulares ou permanentes que incluam representantes de distintos grupos empresariais e sindicatos, que levantem as necessidades dos empregadores (ver **quadro 6.3** sobre Costa Rica) para incorporá-las nos currículos e no desenvolvimento de novos programas. Outra maneira de conectar o sistema educativo com o mundo profissional é firmar convênios diretos entre escolas e empresas, como no caso do Chile, onde a Câmara da Construção apadrinha escolas técnicas que ensinam especialidades associadas ao setor. Os esquemas duais de ETV, que combinam aulas nas escolas junto com programas estruturados de aprendizagem nos locais de trabalho (*apprenticeships*)<sup>47</sup> ou os estágios são outras opções para favorecer essa conexão.

### Quadro 6.3.

#### Ensino médio técnico na Costa Rica

A partir de 2006, o sistema de educação técnica da Costa Rica se modernizou rumo a uma educação baseada em competências, que renovou os programas de estudo e especialidades da educação técnica, além de capacitar docentes e dotar de melhor infraestrutura as escolas que as ofereciam. Isso veio junto com um esforço para aumentar a cobertura, em especial em zonas rurais e em comunidades urbanas marginais, o que fomentou um aumento da participação neste tipo de educação, que cresceu de 18% em 2004 a 26% em 2014. Para fortalecer a relação escola-mercado de trabalho, foram realizadas mesas empresariais entre representantes dos setores educativo e empresarial, para determinar as necessidades destes últimos. Os Conselhos Regionais de Vinculação com a Empresa e a Comunidade foram os encarregados de utilizar a informação das mesas para a atualização de currículos e especialidades e as modificações no perfil dos egressos.

Os graduados da educação técnica na Costa Rica recebem o título de Técnico em Nível Médio de acordo com a especialização escolhida, além de receber o mesmo título dos graduados no ensino médio geral, o que permite seguir no ensino superior. A educação técnica implica um ano adicional de estudos e inclui a realização de um estágio profissional na área de especialização.

Fonte: Garnier (2016).

Fortalecer a interlocução com o mundo profissional é ainda mais crítico em nível de ensino superior. Uma forma de fazê-lo é realizar conselhos entre representantes das universidades e grupos empresariais, que permitam adaptar os currículos às necessidades do mercado. Por exemplo: mediante o Projeto *Tuning* na América Latina, 120 universidades da região, em conjunto com empregadores, definiram as competências necessárias para oito carreiras profissionais (Thorn e Soo, 2006). Outra maneira de conectar a formação com o campo profissional é por meio da realização de estágios ou práticas durante a formação como requisito tanto para cursos técnicos como profissionais.

Resolver os problemas de qualidade e relevância no ensino superior demanda também mecanismos regulatórios (sejam instituições públicas ou privadas) mais efetivos que os atuais, que estão baseados na certificação. Os novos mecanismos devem dar ênfase à avaliação de insumos como o nível educativo dos docentes, a infraestrutura, a consistência do projeto educativo, a sustentabilidade financeira, entre outros (González-Velosa et al., 2015). Parece imprescindível que os sistemas para assegurar a qualidade incluam medidas diretas dos níveis de aprendizagem dos graduados, definidos em função das competências demandadas no mercado de trabalho, seguindo o exemplo da prova SABER PRO na Colômbia, o *Exame Nacional de Desempenho de Estudantes* (ENADE) no Brasil e o Exame Nacional de Egresso da Licenciatura (do CENEVAL) no México (Fiszbein, 2015).

As medidas dos níveis de aprendizagem não são os únicos resultados que podem ser incorporados nos sistemas de avaliação. Informações sobre o desempenho profissional dos graduados (sobretudo emprego e renda) têm estado ausentes dos sistemas para assegurar a qualidade e sua incorporação pode fornecer informação relevante para o sistema. A publicação destas informações cumpre a função valiosa de oferecer um panorama mais transparente para a tomada de decisões das instituições formadoras, dos formulares de políticas e administradores do sistema e, claro, dos estudantes.

Tanto o Chile quanto a Colômbia têm implementado sistemas de informação sobre os graduados da educação superior que estão disponíveis para o público. O website *Graduados Colômbia*<sup>48</sup> usa bases de dados administrativas do Observatório Profissional sobre os resultados dos egressos do sistema de ensino superior. O website inclui informações sobre a renda média e a taxa de formalidade para cada qualificação, especia-

lidade e instituição. Do mesmo modo, o website *Meu Futuro*<sup>49</sup> no Chile informa sobre cursos e instituições para orientar os jovens em suas decisões de estudos. No website, podem ser obtidas informações sobre tarifas e mensalidades, taxas de evasão, duração efetiva dos cursos, níveis de empregabilidade e salários para cada curso e instituição. As informações de renda e empregabilidade provêm das instituições de educação superior e do cruzamento de dados do sistema de impostos.

Por último, os sistemas educativos da região não têm incluído incentivos para que a oferta de programas em nível superior corresponda às necessidades do mercado de trabalho. As políticas de distribuição de recursos públicos a instituições não consideraram a relevância dos programas para o mercado de trabalho ou seus retornos econômicos (González-Velosa et al., 2015). A inclusão de resultados de emprego e renda dos egressos, como um critério para a distribuição de recursos, é uma maneira de regular a oferta de programas de nível superior de acordo com sua relevância para o mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, é possível incentivar os estudantes a escolherem programas em áreas importantes para o país oferecendo bolsas a quem está inclinado a escolher tais áreas<sup>50</sup>.

## Palavras finais

Os sistemas educativos em nível médio e superior devem se adaptar às necessidades do mundo moderno, e isto implica ampliar o olhar acerca daquilo que constitui uma educação de qualidade, destacando a relevância das aprendizagens adquiridas e das competências desenvolvidas. O desafio consiste, então, em se atentar mais às chamadas “competências para o século XXI” em nível de ensino médio e modernizar os programas de educação técnica e formação profissional para que respondam às demandas do mundo do trabalho. Isto dificilmente

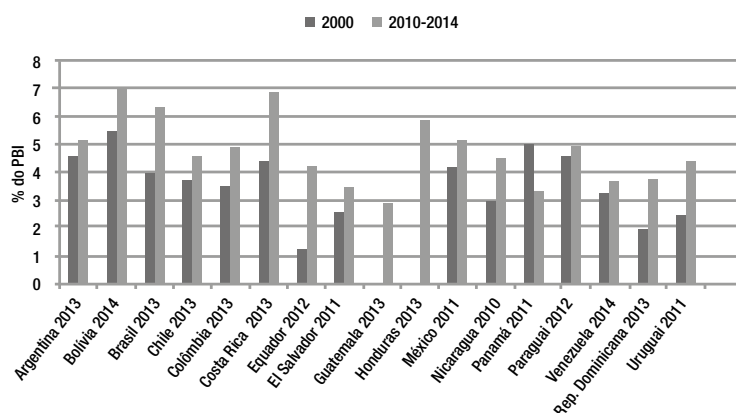
será alcançado sem laços mais intensos e sistemáticos entre o sistema educativo e os empregadores e sem maior ênfase para a mensuração de resultados e das competências adquiridas.

## VII. Financiamento para alcançar resultados

Os esforços para melhorar a qualidade educativa devem estar inseridos em um esquema de financiamento que seja sustentável fiscal e socialmente. As sociedades na América Latina estão expressando seu interesse crescente na educação por meio de maiores investimentos financeiros. A última década tem assistido a um aumento importante do investimento público na educação, que hoje representa, em média, 4,8% do PIB (ver **gráfico 7.1**) e 16,9% do orçamento público. Como ponto de comparação, a média dos países da OCDE é de 4,8% do PIB e 11,6% do gasto público total (OCDE, 2015d). Mesmo que haja diferenças importantes entre países, é correto dizer que, no aspecto orçamentário, a educação tem deixado de ser “a gata borralheira” no momento da distribuição.

### Gráfico 7.1.

O crescimento do investimento público em educação



Fonte: UNESCO (UIS) e Banco Mundial (EdStats), janeiro de 2016.



O aumento dos recursos públicos destinados à educação foi acompanhado de esforços para expandir os programas compensatórios e melhorar as oportunidades para os alunos provenientes de lares em situação de vulnerabilidade. Esses esforços incluíram tanto os programas de bolsas e transferências monetárias como a distribuição de recursos específicos para financiar atividades em escolas com alta concentração de alunos de baixa renda.

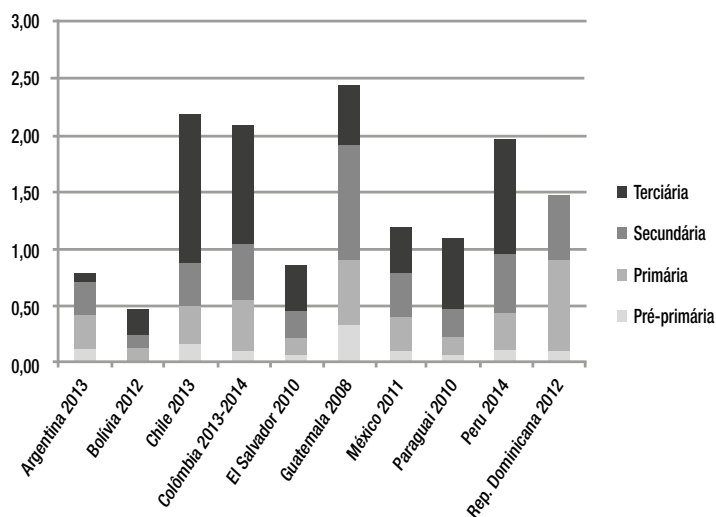
A necessidade de aumentar, de forma gradual, os recursos destinados à educação levou vários países a estabelecer legalmente metas orçamentárias. A República Dominicana, um dos países com o gasto público mais baixo em educação até poucos anos atrás, estabeleceu uma meta de chegar a 4% do PIB. O Plano Decenal de Educação no Equador e a Lei de Financiamento Educativo na Argentina fixaram uma meta de 6% do PIB – porcentagem que parece ter se convertido em um ponto de referência para muitos países. A Costa Rica reformou um artigo em sua Constituição e estabeleceu uma meta de 8% do PIB para o gasto público educativo. Em 2014, o Congresso Brasileiro aprovou um Plano Nacional de Educação que compreende 20 metas educativas, incluindo o aumento do gasto público em educação – em um período de 10 anos – para 10% do PIB, a partir do 6,3% atual.

Mesmo que em um grau significativamente menor que em outras regiões do mundo (em particular na Ásia), as famílias também estão investindo recursos importantes na educação de seus filhos. O gasto privado com educação representa, em média, 1,5% do PIB (ver **gráfico 7.2**); este é maior em países nos quais o setor público investe menos. Ainda que na maioria dos países o gasto privado tenda a se concentrar no nível superior, em nações

como Guatemala e República Dominicana, nas quais os recursos fiscais destinados à educação representam uma porcentagem relativamente baixa do PIB, as famílias destinam uma proporção maior de sua renda para financiar o ensino fundamental e o ensino médio.

## Gráfico 7.2.

### O gasto privado em educação



Fonte: base de dados do UIS (dezembro de 2015). Corresponde ao gasto dos lares.

Nota: para o caso da República Dominicana, exclui o gasto para o ensino superior.

Diferentemente do que acontece no setor de saúde ou com as pensões, as tendências demográficas cumprem um papel a favor da sustentabilidade fiscal no setor educação, já que as taxas de cobertura são altas e o envelhecimento progressivo da população faz com que as demandas de recursos tendam a cair em relação com o PIB. Isso significa que, a longo prazo, a América Latina poderia aumentar de forma progressiva tanto a cobertura como o gasto por aluno com os níveis existentes

de recursos fiscais. Por exemplo, em média, poderia chegar em 2050 aos níveis de cobertura e gasto por aluno da OCDE, distribuindo à educação uma porcentagem do Produto similar ao atual (Miller et al., 2011).

No mais curto prazo, e dados os crescentes recursos fiscais que já são destinados à educação e um contexto macroeconômico menos benigno (Werner 2016, CEPAL, 2015) que o experimentado durante a década anterior, é urgente se perguntar acerca dos custos de melhorar a qualidade e considerar as implicações para a sustentabilidade financeira dos sistemas educativos.

Em âmbito regional e no contexto das Metas Educativas 2021 para Iberoamérica, a CEPAL e a OEI (2010) estimaram os custos de melhorar a cobertura e a qualidade da educação. O estudo demonstrou que a universalização do ensino fundamental e do ensino médio básico poderiam ser realizados em 2021 com economias orçamentárias da ordem de 0,5% do PIB anual, devido à combinação de altas taxas de cobertura já existentes e as tendências demográficas presentes. A massificação do ensino médio superior a níveis de cobertura próximos a 80% iria requerer recursos adicionais da ordem de 0,1% do PIB. Do mesmo modo, os custos adicionais de expandir os programas de formação e desenvolvimento profissional docente e para equipar as escolas com computadores não alteram o equilíbrio fiscal em grau significativo. Dadas as baixas coberturas dos programas de educação inicial, o alcance das metas propostas teria custos incrementais importantes. O estudo CEPAL/OEI estimou que as metas poderiam ter um custo adicional de 0,75% do PIB em média. Em suas projeções, a educação inicial irá requerer mais de 70% dos recursos adicionais para implementar as metas propostas. O mesmo estudo estimou que um aumento gradual do gasto

público em educação não maior a 0,1% do PIB por ano permitiria financiar as metas propostas para 2021, salvo no caso da Bolívia, Honduras e Nicarágua.

No entanto, estas estimativas, embora constituam um ponto de partida muito útil, subestimam as pressões de financiamento que os sistemas educativos da região enfrentam. É provável que o financiamento da educação superior seja o aspecto mais controverso em uma análise de sustentabilidade. O estudo CEPAL/OEI não contemplou os custos de expandir a cobertura do ensino superior (universitária e não universitária), ainda que tenha incluído uma expansão de recursos de 0,3% do PIB no ensino superior para pesquisa e desenvolvimento, assim como para bolsas para estudantes indígenas e negros.

Como demonstrado nos capítulos I e VI, a demanda pelo ensino superior tem crescido de maneira sustentada. Tendo em vista as crescentes taxas de cobertura do ensino médio, é esperado que essa tendência continue no futuro. A **tabela 7.1** mostra as taxas de matrícula no ensino superior e o gasto público nesse nível proporcionalmente ao PIB e projeta o custo fiscal de duas metas de cobertura, supondo que a participação estatal no financiamento da educação superior se mantenha nas proporções atuais. Sob essas condições, em média, alcançar uma cobertura de 65% (similar à que o Uruguai tem hoje e significativamente menor que a de Argentina e Chile) iria requerer o equivalente a 0,7% do PIB.

Claramente, o custo desta expansão dependerá do esquema de financiamento adotado. Um modelo no qual a expansão de cobertura se baseie 100% em financiamento público demandará aumentos importantes no orçamento educativo e, em muitos casos, questionará a sustentabilidade financeira do sistema em sua totalidade. Por isso, esquemas de financia-

mento compartilhados, que envolvam uma mistura de taxas em instituições públicas, subsídios em instituições privadas e créditos, é uma resposta natural – em particular quando se considera o papel crescente das instituições privadas na prestação de serviços no segmento de educação superior (Brunner, 2013). Ao mesmo tempo, naqueles países nos quais as famílias já estão financiando uma parte importante dos custos do ensino superior, a expansão da matrícula a setores socioeconômicos de baixa renda certamente irá requerer maiores aportes públicos. O caso do Chile oferece uma ilustração clara das pressões exercidas sobre o sistema educativo: o custo anual de proposta de gratuidade da educação superior está estimado entre 0,6% e 1,2% do PIB (Salas et al., 2015).

As estimativas da CEPAL/OEI também apresentam o que é, em todos os sentidos, uma subestimação dos custos dos esforços necessários para alcançar a excelência docente<sup>51</sup>. Na Colômbia, por exemplo, a proposta da Fundação Compartir (2014) para melhorar a qualidade docente inclui cinco elementos: (1) formação anterior ao serviço; (2) promoção e reconhecimento dos docentes; (3) avaliação e formação em serviço; (4) remuneração salarial e bonificações; e (5) plano de aposentadoria antecipada voluntária. O custo total deste programa equivale a 0,3% do PIB, 1,7% do orçamento do governo central, 9% do orçamento do Ministério da Educação Nacional e 14% do orçamento do SGP (Sistema Geral de Participações). Ou, no caso do Chile, a nova lei da carreira docente implica custos adicionais equivalentes a 0,8% do PIB.

**Tabela 7.1.**  
**O custo do ensino superior**

País e ano	Gasto (% do PIB)	Matrícula (%)	Meta de cobertura	
			50%	65%
Colômbia 2013	0,87	50,1	0,90	1,10
Costa Rica 2014	1,40	47,6	1,47	1,72
Equador 2012	1,11	40,5	1,37	1,78
El Salvador 2011	0,29	27,6	0,53	0,68
Guatemala 2013	0,35	18,3	0,96	1,24
Honduras 2014	0,99	21,2	2,33	3,04
México 2011	0,93	27,0	1,72	2,24
Panamá 2012	0,74	43,9	0,84	1,09
Paraguai 2012	1,11	34,5	1,61	2,09
Peru 2014	0,52	42,8	0,61	0,79
Uruguai 2011	1,17	63,2	1,17	1,22

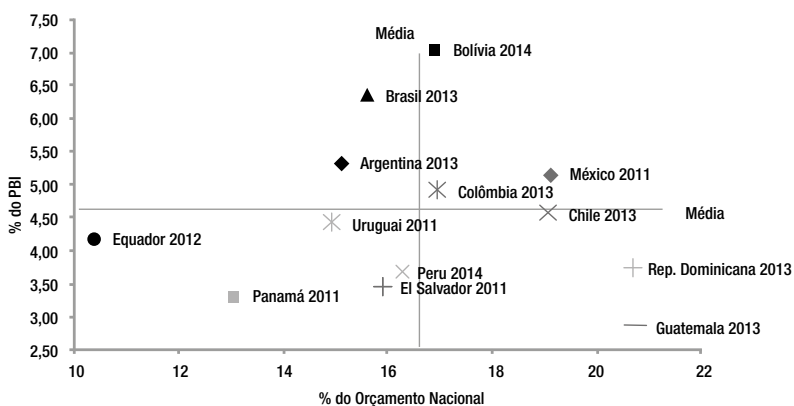
Fonte: UNESCO (UIS).

Qual o espaço fiscal existente para aumentar os recursos destinados à educação (Ver **gráfico 7.3**)? Em países com uma relativamente baixa destinação orçamentária (por exemplo, menor que a média regional), uma maior priorização do setor no momento de distribuir recursos poderia lançar as bases para financiar o investimento adicional necessário. Não obstante, quando o setor já recebe uma porcentagem próxima a 20% do orçamento nacional,

essa opção é de duvidosa implementação sem um aumento em recursos tributários – como no caso do Chile. Por último, em países (como Argentina, Brasil ou Bolívia) que destinam uma porcentagem próxima ou maior que 6% do PIB para a educação, a reflexão sobre o espaço fiscal deve ser feita com bastante cuidado.

### Gráfico 7.3.

#### Espaço fiscal e gasto em educação



Fonte: UNESCO (UIS), janeiro de 2016.

Mesmo que ainda haja margem para expandir os orçamentos educativos em alguns países, considerando o panorama econômico e fiscal menos positivo que a região enfrenta, de maneira geral os sistemas educativos se verão obrigados a ser mais eficientes na destinação e no uso de recursos nos anos seguintes. Melhoras na eficiência na distribuição e no uso de recursos devem ser um aspecto imprescindível para garantir a sustentabilidade dos esforços pela melhoria da qualidade educativa.

A pergunta crítica é: quanta ineficiência existe nos sistemas públicos hoje e, por conseguinte, quanto espaço há para

gerar economias que possam ser canalizadas em usos mais produtivos para o sucesso educativo.

Uma análise estatística recente do FMI (Grigoli, 2014) concluiu, usando dados do período 2000-2010 de 89 países em desenvolvimento ou em transição, que, em média, melhoras em eficiência (entendidas como mover-se para a fronteira do que um país pode alcançar dado seu nível de renda e características sociais) permitiriam aumentos em cobertura no ensino médio de 23 para cada 100 alunos matriculados. Vários países da América Latina (Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Paraguai) mostraram níveis de ineficiência acima da média, enquanto México e Panamá exibiram níveis similares à média. Em outra estimativa da mesma natureza, Alvarez e St. Aubyn (2012) mostraram que os sistemas educativos da América Latina têm níveis de eficiência mais baixos do que os da Europa e da Ásia, já que, em média, os países da região obtêm apenas 87,6% dos resultados de cobertura e aprendizagem que poderiam conseguir se estivessem na fronteira de eficiência fixada pelas nações mais eficientes. Em outras palavras, parece haver margens não menores para aumentar a eficiência no uso de recursos.

Estudos estatísticos em nível nacional também encontraram margens de ineficiência importantes. Para o caso da Argentina, Epele et al. (2013) concluíram que, em média, as subdivisões territoriais dos países desperdiçam entre 25% e 30% do gasto real por aluno em educação fundamental para obter os resultados observados na taxa de repetência e os resultados das provas de aprendizagem em matemática e língua<sup>52</sup>. No caso do Brasil, Boueri et al. (2014) não somente encontraram ineficiência no sistema, mas também uma correlação negativa entre o gasto estadual *per capita* em educação e a eficiência relativa dos estados para obter ganhos educativos.



Esta descoberta sugere que, dadas as condições de baixa eficiência sobre as quais se opera, é factível que haja um limite no gasto educativo *per capita*, para além do qual o rendimento de recursos adicionais é baixo ou nulo.

Estudos mais detalhados em âmbito nacional permitem identificar com maior precisão as fontes e as magnitudes destas ineficiências. No caso do México (ver **quadro 7.1**), por exemplo, estima-se um desperdício equivalente a 5,3% do total, com fortes diferenças entre Estados: em Puebla representa 1,8% do gasto total e, em Zacatecas, 19% do total.

O gasto em salários constitui o maior componente dos orçamentos educativos e, portanto, não é surpreendente que muitas das análises de eficiência concentrem sua atenção nos recursos humanos. Altos níveis de ausência docente constituem um fator crítico em muitos países da região e são uma fonte importante de desperdício. Por exemplo, na cidade de Buenos Aires – talvez uma das jurisdições de mais alta renda *per capita* em toda a região – cerca de um em cada dez docentes está ausente em média, um terço das ausências por doença suspeitosamente são solicitadas nas segundas-feiras e 40% das ausências de três dias se concentram nas quintas e sextas-feiras (Montoya, 2014). O custo educativo dessa ausência é alto: a cada 10 ausências o rendimento médio em matemática dos estudantes diminui em uma medida equivalente à diferença entre ter um professor iniciante e um mais experiente. Isso também acontece com os custos financeiros: os pagamentos para professores substitutos e os custos administrativos associados beiram os US\$ 4 bilhões ao ano. Uma redução do uso de licenças a níveis observados em países desenvolvidos permitiria incrementar o salário de todos os docentes em um nível equivalente ao salário de um professor com dez anos de experiência.

## Quadro 7.1.

### Pagamentos indevidos no México

O Informe de Resultados da Fiscalização Superior da Conta Pública, correspondente ao exercício fiscal de 2010, imputou uma série de irregularidades a diversos órgãos da administração pública federal e das entidades federativas no manejo, destino e aplicação dos recursos do Fundo de Aportes à Educação Básica (FAEB). As principais observações foram:

- Pagamentos indevidos a trabalhadores comissionados ao sindicato com gozo de salário.
- Recursos destinados a conceitos ou gastos de operação que não se vinculam aos objetivos do fundo.
- Pagamentos posteriores à data de saída ou durante os efeitos de licença não remunerada a empregados.
- Recursos destinados ao pagamento de compensações a empregados comissionados à seleção sindical estatal ou dependências alheias à entidade executora do recurso.
- Recursos para cobrir pagamentos a trabalhadores adscritos a centros de trabalho não financiáveis com o fundo.
- Pagamentos ao pessoal que desempenhou um cargo de eleição popular simultaneamente ao período em que recebeu as remunerações com os recursos do fundo.

Fonte: Mexicanos Primero (2013b)

A ineficiência no uso de recursos humanos está presente mesmo em um sistema educativo como o do Chile, reconhecido como provavelmente o melhor administrado da região. Em um estudo para municípios arquetípicos, Amaya et al. (2015) estimaram que o número de horas de ensino pagas poderia ser reduzido entre 25% e 47%. Do mesmo modo, a quantidade de aulas poderia diminuir entre 13% e 14%. Este excesso de emprego nas escolas municipais se deve, em parte, à perda de estudantes como resultado da migração a escolas privadas e da mudança demográfica (Elacqua et al., 2008).

Mas não é o único motivo: entre 2007 e 2014 as taxas de matrícula de estudantes nas escolas públicas se reduziu 22%, enquanto o número de professores aumentou em 22% e a quantidade de assistentes incrementou 65% (Centro de Estudos MINEDUC, 2015).

Dado o contexto geral de orçamentos públicos com limitado espaço de expansão, os esforços para continuar ampliando a cobertura educativa e melhorando a qualidade dos serviços vão impor fortes demandas e pressões sobre os sistemas de financiamento educativo. Se durante a última década os governos da América Latina tiveram a oportunidade de responder às crescentes demandas simplesmente expandindo o nível de gasto público, esta opção será mais difícil no futuro. Continuar priorizando a educação e implementando as muito necessárias reformas para melhorar a educação vai demandar uma forte atenção de parte dos governos e a adoção de verdadeiros sistemas de financiamento orientados a melhorar resultados.

Em primeiro lugar, em um contexto fiscal menos frágil, é fundamental reorientar os recursos para investimentos prioritários. Na prática, isso implica adotar critérios de eficiência em relação com o custo para decidir que intervenções, programas e ações devem receber maior atenção com o propósito de melhorar os níveis de aprendizagem no sistema educativo. Também implica priorizar a destinação de recursos para programas e ações que beneficiam crianças e jovens de lares em situação de vulnerabilidade, mantendo a redução na desigualdade como um objetivo prioritário. Estes critérios de caráter geral devem ser traduzidos em opções concretas em função das circunstâncias do país. Reconhecendo a diversidade de situações da região, as evidências indicam que os investimentos nas primeiras etapas do ensino devem receber uma prioridade maior nos orçamentos públicos que anteriormente, mesmo

sendo necessário sacrificar investimentos em outros níveis – em especial na educação superior.

Em segundo lugar, é imprescindível garantir o uso eficiente dos recursos. Isso requer que sejam fortalecidos os mecanismos de controle e eliminação de desperdício em todos os níveis. Dada a porcentagem muito alta de investimento público na educação destinada aos salários docentes, a eficiência na administração dos recursos humanos adquire uma importância enorme. A redução da ausência docente e a racionalização do corpo docente é, sem dúvida, um desafio crítico em muitos países. O objetivo não é economizar recursos, mas evitar o desperdício e possibilitar aumentos nas remunerações que promovam a progressão na carreira docente.

Em terceiro lugar, os sistemas de financiamento podem incorporar incentivos orientados aos resultados educativos. O uso de esquemas nos quais os fundos destinados à educação incorporem algum componente que premia os bons resultados (incluindo as melhorias nos níveis de aprendizagem) é ainda uma prática pouco utilizada na região. Estes esquemas podem ser aplicados para transferências entre níveis de governo, ou na designação de recursos às instituições prestadoras de serviço em nível de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior. Do mesmo modo, é importante que os esforços realizados para melhorar as remunerações docentes tenham como contrapartida esforços maiores por parte dos docentes para melhorar a qualidade educativa.

## Palavras finais

Ainda há vários países na América Latina nos quais o setor educativo não recebe suficiente prioridade quando são distribuídos os recursos orçamentários, o que produz uma combina-

ção de baixo financiamento e alto gasto privado. Nessas nações, são necessários um esforço e um compromisso público maiores com o financiamento da educação. Contudo, a eficiência no uso e a distribuição dos recursos também é um desafio generalizado nos sistemas educativos da região. A necessidade de expandir a cobertura no desenvolvimento da primeira infância, na educação infantil e no ensino superior, assim como a importância de programas e projetos com maiores retornos em termos de qualidade, vai requerer um esforço fiscal adicional em certos países e um maior grau de flexibilidade na distribuição de recursos dentro do setor em todas as nações. Esta é uma área na qual o *benchmarking* internacional, e também entre entidades internas aos países, pode ser extremamente valioso para fundamentar a tomada de decisões.

## *VIII. Rumo a um pacto social pela educação de qualidade*

A América Latina enfrenta um momento decisivo no que concerne ao futuro de seus sistemas educativos. A qualidade da educação que crianças e jovens da região recebem é deficitária. A diferença em relação aos níveis de aprendizagem em outras partes do mundo com as quais deve competir nos mercados internacionais é ampla e crescente. E as diferenças entre seus próprios cidadãos também são grandes.

Reverter essa situação demanda uma mudança radical e sustentada em áreas-chave de política educativa: investir mais e melhor no desenvolvimento infantil, construir uma profissão docente de excelência, desenvolver sistemas de avaliação de aprendizagem credíveis e orientados à melhoria da gestão, aproveitar as novas tecnologias para melhorar a qualidade do ensino, fazer o ensino médio e o superior mais relevantes para o emprego e a produtividade e gerar mecanismos de financiamento sustentáveis e equitativos. Estes são os obstáculos que, uma vez transpostos, permitirão desencadear a transformação profunda da educação que a região tanto necessita.

Realizar estas mudanças tão necessárias para o futuro da América Latina não é simples. As reformas propostas neste relatório podem ser fontes de **conflitos**, já que afetam interesses criados dentro do sistema educativo. Alguns países não terão outra alternativa senão redistribuir recursos financeiros entre níveis do sistema para atender áreas prioritárias (por exemplo, a educação infantil) que devem ser expandidas com urgência. Melhorar a eficiência no uso de recursos requer eliminar fontes de desperdício (como ilustrado no capítulo VII) que, lamentavelmente, beneficiam certos atores dentro e fora

do sistema educativo. Além disso, mudanças nas políticas de contratação e avaliação docente quase sempre são controversas e geram resistência por parte de muitos grupos.

Ao mesmo tempo, as reformas propostas são inviáveis sem a **colaboração** de numerosos atores dentro e fora do sistema educativo: docentes (cujo esforço e compromisso é imprescindível para obter bons resultados em sala de aula); pais e estudantes (que também devem se comprometer com a educação e a aprendizagem); empresas (que devem cumprir um papel mais ativo para melhorar a relevância da educação); e a imprensa e outros atores da sociedade civil (que devem levantar o perfil da educação na sociedade e monitorar os avanços realizados).

Também é urgente reconhecer que a implementação exitosa das transformações propostas neste relatório não pode ser realizada da noite para o dia. A maior parte delas demanda **consistência** no tempo e requer a construção progressiva de **capacidades**. Com efeito, a maioria das reformas propostas transcende os tempos políticos de uma administração e demanda persistência em sua implementação. Por exemplo: os bons sistemas de avaliação não se desenvolvem em um período de quatro ou cinco anos (a duração típica dos mandatos presidenciais da região), mas demandam processos mais longos de construção de capacidades; ou a reforma dos sistemas de formação docente, que deve se sustentar por toda uma geração para conseguir afetar a qualidade dos professores à frente da sala de aula.

Portanto, avançar na transformação educativa para alcançar uma melhor qualidade requer um verdadeiro pacto social. Entenda-se bem. Não é questão de escrever um documento que normatize, mas de construir os **consensos** que resolvam

conflitos e mobilizem a colaboração dos atores. Não se trata exclusivamente de chegar a acordos formais, mas de estabelecer os mecanismos que assegurem que esses acordos se traduzam em **ações concretas** que se sustentarão ao longo do tempo.

## Uma tríade transformadora

O pacto social necessário para melhorar a qualidade da educação requer ações em três frentes: metas que sirvam de guia e orientação; liderança comprometida com essas metas para transformar ideias em realidades; e mecanismos de participação social que garantam a sustentabilidade desses esforços.

### *Metas educativas*

Para guiar a administração do sistema é fundamental ter objetivos claros: se não são fixados objetivos claros e mensuráveis e nem se avalia em que medida estão sendo alcançados, é muito difícil obter resultados. Da mesma maneira, ter objetivos claros também é necessário para gerar o compromisso de estudantes e suas famílias, docentes e diretores, administradores e tomadores de decisão política em nível nacional, regional e local para alcançar resultados. A definição de metas educativas, portanto, serve ao duplo propósito de mobilizar a sociedade e comprometer os líderes políticos com o sucesso educativo e de gerar uma ferramenta de trabalho que guie a gestão e a administração do sistema.

Os últimos anos têm assistido a um número crescente de experiências participativas na fixação de metas em vários países da América Latina, no que tange ao sistema educativo (ver **tabela 8.1**). Algumas destas têm caráter oficial, motivo pelo qual comprometem o Estado na consecução de objetivos, enquanto outras são, até o momento, iniciativas cívicas que não foi possível oficializar.



De maneira geral, as metas incluídas nestes pactos tendem a se concentrar em insumos, processos e cobertura com relativa pouca presença de metas ligadas à aprendizagem. Os pactos parecem buscar aumentos nos recursos financeiros destinados à educação, uma progressão da carreira docente e incrementos nas taxas de matrícula. A maior parte dos pactos envolve chamadas gerais para melhorar os níveis de aprendizagem (sem fixar indicadores específicos) ou simplesmente ignora essas metas. A exceção a este padrão é o Plano Nacional de Educação do Brasil, que inclui metas quantitativas específicas para aumentos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que compreende os resultados das provas de aprendizagem.

Se o objetivo de melhorar a qualidade educativa e os níveis de aprendizagem está presente em todos os pactos, a falta de metas bem definidas e indicadores mensuráveis gera uma grande limitação no momento de servir como guia para a transformação educativa. Nesse sentido, é ilustrativa a experiência com as metas de desenvolvimento mundiais. Enquanto os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio não incluíram metas de aprendizagem, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável recentemente aprovados pelas Nações Unidas dão a elas uma forte proeminência, o que sustenta um esforço importante para definir indicadores e métricas que servirão para monitorar avanços com o tempo.

Além do número e características das metas acordadas, é essencial definir com muita clareza os organismos ou as instituições responsáveis por implementá-las, para, desta forma, ser possível identificar sobre quem recai a responsabilidade de cumpri-las. Porém, somente a definição de metas e responsabilidades não é suficiente. Estas devem ser monitoradas e, para evitar que sejam esquecidas ou ignoradas, o não-cumprimento das mesmas deve ter consequências. Em outras palavras, devem

existir mecanismos de responsabilização e prestação de contas (*accountability*).

É possível pensar em um esquema de monitoramento em cascata que se reforce mutuamente<sup>53</sup>. As autoridades educativas nacionais podem monitorar o desempenho de entidades sub-nacionais com responsabilidade na gestão das escolas.

No Peru, por exemplo, o Conselho Nacional de Educação monitora a implementação dos projetos educativos em âmbito regional<sup>54</sup> e os categoriza de acordo com uma escala que varia entre Prévio (nível 1) e Muito Avançado (Nível 5). Por outro lado, os órgãos de controle da gestão pública (que, nos casos típicos, respondem ao poder legislativo) avaliam o desempenho do poder executivo não somente em relação ao cumprimento das normas legais, mas também em relação aos planos de gestão estabelecidos. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União no Brasil emite não apenas informes especiais, mas também um informe anual sobre o desempenho do sistema educativo (*Tribunal de Contas da União*, 2015), atento não apenas à execução orçamentária mas também aos indicadores do Plano Plurianual estabelecidos na Constituição.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil e a imprensa têm um papel importante no monitoramento do Estado, em seus vários âmbitos. Isto pode se dar tanto no caso de uma meta específica quanto de um conjunto de metas. Um exemplo do primeiro tipo é o monitoramento por parte de *Empresarios por La Educación* em Guatemala (Paiz, 2015) do cumprimento da meta incluída no plano Juntos pela Educação, de garantir que as crianças tenham efetivamente 180 dias de aula. Um exemplo do segundo tipo é o monitoramento do Pacto Decenal de Educação no Equador, por parte de um consórcio de organizações civis com o assentimento do governo (Belletini e Arellano, 2014).

**Tabla 8.1.**

**Pactos e metas da educação**

País	Nome	Característica	Metas			
			Gasto	Insumos/Processos	Cobertura	Aprendizagem
Brasil	<i>Plano Nacional de Educação (2014-2024)</i>	Oficial	10% do PIB	Todos os docentes com licenciatura. 50% dos docentes com pós-graduação.	Universalização da educação inicial (4 e 5 anos); universalização de 9 anos de educação; taxa líquida de matrícula no ensino médio de 85%; universalização da educação básica e oferta de educação especializada; educação em tempo integral em 50% das escolas e 25% dos alunos; triplicar matrículas na educação técnica; aumentar a taxa líquida de matrícula universitária para 33%.	Erradicação do analfabetismo. Melhoria no IDEB (EM 2021): básica inicial 6; básica final 5,5; média 5,2.
Colômbia	Grande Acordo pela Educação (2014)	Multisetorial	7% do PIB	Aumento e manutenção da dotação escolar e infraestrutura. Aplicação contínua de provas unificadas. Fortalecimento de programas de licenciatura para docentes. Remuneração competitiva para docentes	Universalização progressiva de estímulo inicial a crianças de 0 a 5 anos; implementação progressiva de jornada única.	Todos os estudantes com aprendizagem adequada para sua idade.
Equador	Plano Decenal de Educação (2006-2015)	Multisetorial	Aumento de 0,5% anual até alcançar 6% do PIB	Melhoria da infraestrutura física e do equipamento das instituições educativas. Melhoria da qualidade e da equidade na educação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação (SNA). Reconhecimento da profissão docente, do desenvolvimento profissional, das condições de trabalho e da qualidade de vida.	Universalização da educação infantil de 0 a 5 anos. Universalização da educação geral básica. Incremento da matrícula no ensino médio, até alcançar pelo menos 75% da população em idade correspondente.	Erradicação do analfabetismo.
Guatemala	Juntos pela Educação (2013-2021)	Cívico		Contar com docentes preparados e competentes; formação docente no nível superior, seleção de docentes que permita contratar os melhores (que passem nas provas). Ampliação e adequação dos centros educativos com entrega de merenda escolar, úteis escolares, livros-texto e materiais. Monitoramento dos resultados nas provas de matemática e leitura em todos os níveis. Aprovação do regulamento de colégios privados.	Cumprir com 180 dias efetivos de aula.	Que os estudantes passem na prova de matemática e leitura com um mínimo nível de desempenho de "satisfatório".
Panamá	Unidos pela Educação (2011-2021)	Cívico	4,3% do PIB em 2016, 5,8% do PIB em 2012	Incrementar o abastecimento de água potável e energia elétrica nos centros escolares; 80% de docentes qualificados na educação infantil, 98,3% de docentes qualificados no nível médio e pré-médio; 40% de docentes com educação intercultural bilíngue; aumentar o número de salas de aula que cumpram com os padrões de 7726.	Cobertura universal da educação infantil (4 e 5 anos); taxa líquida de matrícula de 100% no ensino pré-médio e de 80% no médio; calendário escolar com 220 dias de aulas; jornadas de aula de 6 horas.	Baixar a taxa de analfabetismo na Província de Darién e nas Comarcas Indígenas de 14,5%, em 2016, para 4,5%, em 2021.
República Dominicana	Pacto Educativo (2014-2030)	Multisetorial	4% do PIB	Concursos públicos para ingressar na carreira docente. Certificação de docentes em exercício. Avaliação por desempenho acompanhada do pagamento de incentivos baseados em mérito. Prova de ingresso para os programas de formação docente.	Universalizar a jornada estendida. Ampliar a cobertura da educação inicial a menores de 5 anos; cumprimento do horário e do calendário escolares.	n.d.

Fonte: dados oficiais de cada país; n. d. = não disponíveis.

Os impactos desses esforços de monitoramento podem ser legais (a exemplo de quando o Congresso avalia o poder executivo), administrativos (como quando as autoridades educativas influenciam nos recursos transferidos a entidades descentralizadas) ou políticos (como quando a sociedade civil e a imprensa tornam públicas informações sobre resultados).

### *Liderança pela mudança*

Mudar a educação não é um resultado automático de enunciar metas e políticas. É comum encontrar gargalos na implementação das reformas. Fragilidades na capacidade de gestão dentro do sistema educativo (que muitas vezes são produto da resistência – ativa e passiva – das burocracias) demandam uma forte liderança para avançar de maneira sustentada nas mudanças necessárias.

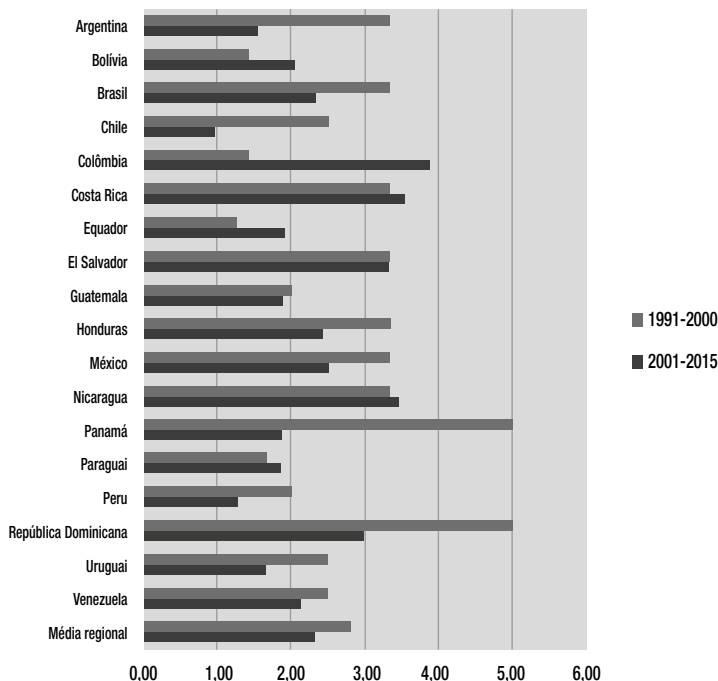
Esta liderança para a mudança deve operar em três níveis. As reformas que se propõem neste relatório precisam de uma forte **liderança política**. Um bom exemplo é que a ambiciosa reforma educativa em curso no México foi um dos pilares do Pacto pelo México (Peña Nieto, Zambrano Grijalva, Díaz e Madero, 2012) que os três partidos políticos principais firmaram no começo do período presidencial de Enrique Peña Nieto. Esse acordo multipartidário de alto perfil deu fortes sinais de liderança política a um esforço de mudança que inclui aspectos como: a criação do Sistema Nacional de Avaliação Educativa; a concessão de autonomia ao Instituto Nacional para a Avaliação da Educação; a instituição do serviço profissional docente para que sejam escolhidos professores e diretores por meio de concursos públicos; a criação do Sistema de Informação e Gestão Educativa; o fortalecimento da autonomia das escolas; e o estabelecimento gradual das escolas em tempo integral.

A liderança política para a mudança educativa também se expressa em âmbito local, onde são tomadas muitas das decisões-chave. Numerosos governadores e prefeitos não somente deram um caráter reformista à sua gestão na área educativa como também utilizaram a educação como ferramenta-chave de mobilização social, como no caso de Medellín-Antioquia (*Inter-American Dialogue*, 2015a). Essa liderança tem se manifestado mesmo nas circunstâncias nas quais houve ausência de compromisso em nível nacional, como no caso do Estado de Miranda, na Venezuela (*Inter-American Dialogue*, 2015b).

A figura dos ministros da educação é essencial na implementação da mudança educativa. Um aspecto importante que deve ser considerado é quanto tempo dura a gestão dos ministros, não somente porque um mandato de curta duração dificulta a implementação de reformas, mas também porque é um indicador da seriedade com a qual o poder executivo trata os temas da educação (Corrales, 2002). Em média, o tempo no cargo dos ministros da educação na América Latina têm durado 2,31 anos nos últimos 15 anos (ver **gráfico 8.1**). Isso representa uma queda na duração média em relação à década de 1990. As exceções foram Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador e Nicarágua e, no último quinquênio, Costa Rica e Peru. Os casos do Chile e Brasil são ilustrativos desta tendência. No Chile, no período 1994-2006, com mandatos presidenciais de 6 anos, houve 3 ministros por presidente. Nos três mandatos presidenciais posteriores (Bachelet primeira administração, Piñera e Bachelet segunda administração), que agora são de apenas 4 anos, houve 3, 4 e 2 (passada apenas a metade do período) ministros, respectivamente. No caso do Brasil, durante o período 1995-2003 houve apenas um ministro, enquanto que nos últimos dois anos quatro ministros exerceram o cargo.

### Gráfico 8.1.

#### A duração dos Ministros da Educação (2001-2015 vs. 1991-2000)



Fonte: dados 1981-2000, Corrales (2002). Dados 2001-2015, pesquisa própria

Se a liderança política é a que dá impulso e consistência às reformas, a **liderança administrativa** é a que se faz urgente na hora da implementação. Dado o caráter altamente descentralizado do sistema educativo (onde as ações fundamentais são produzidas em âmbito da escola e sala de aula, a partir das decisões de milhares de docentes, diretores e administradores), mesmo a reforma melhor desenhada fracassará se não existirem as capacidades necessárias para a gestão ao longo do sistema. Dois aspectos são essencialmente críticos nesse sentido. Em primeiro lugar encontra-se a liderança dos diretores, imprescindível para guiar as mudanças e comprometer docentes com as reformas. Por isso, o fortalecimento da

função de direção – considerada no capítulo III – é um pilar fundamental nestes esforços.

Em segundo lugar se encontra a profissionalização das funções administrativas e de gestão nos ministérios e organismos descentralizados do sistema educativo. Mesmo que os processos de reformas no serviço civil na América Latina tenham avançado, as brechas ainda são importantes. Por exemplo, na última década a média do Índice de Desenvolvimento do Serviço Civil subiu 8 pontos, passando de 30 a 38 em uma escala de 0 a 100 (Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, 2014). Países como Brasil e Chile (com valores de 67 e 65) encontram-se muito mais avançados que o resto. Porém a última década tem assistido a uma melhora notável em países como El Salvador, Nicarágua, Panamá e Peru, que mostravam valores extremamente baixos e hoje os apresentam apenas um pouco mais baixos que a média regional. Três áreas de reforma importante foram a profissionalização do segmento diretivo, o estabelecimento de garantias efetivas contra a politização do emprego público e a gestão das compensações.

O sucesso das reformas educativas depende também da solidez técnica, não apenas de seu desenho, mas também de sua implementação. Isso requer fortes insumos no que diz respeito às evidências rigorosas que fundamentam a tomada de decisões. Nesse sentido, um terceiro aspecto a se considerar é a **liderança técnica**, entendida como a participação ativa de especialistas que assessoram e alimentam a tomada de decisões. O Chile oferece um bom exemplo dessa participação. O Ministério da Educação conta com Centro de Estudos que, além de realizar pesquisas diretamente, também promove seu desenvolvimento mediante fundos disponíveis via editais (FONIDE) para centros de pensamento dedicados à pesquisa em educação e para universidades<sup>55</sup>. O Chile também conta

com um Conselho Nacional de Educação – integrado por especialistas – que aprova as bases curriculares e os planos de estudo e avaliação de aprendizagem e, no nível superior, é o encarregado de licenciar novas instituições, entre outras funções<sup>56</sup>. Instituições deste tipo não dão apenas maior solidez às políticas educativas, mas também maior credibilidade, o que facilita a continuidade dos esforços ao longo do tempo.

### *Participação social*

Sem uma sociedade civil comprometida que participe do processo de desenvolvimento e implementação das reformas, estas podem carecer de legitimidade e sua continuidade ao longo do tempo também poderá se ver dificultada.

Durante a última década, a América Latina tem assistido a um forte crescimento e fortalecimento de movimentos cidadãos e organizações da sociedade civil trabalhando no campo da política educativa. Além do papel mais tradicional de organizações de caráter filantrópico na provisão de financiamento e apoio técnico à gestão de programas educativos, houve uma ampliação dos tipos de organizações, que começaram a se envolver e influenciar na definição de novos marcos de política educativa em nível nacional e subnacional (ver **quadro 8.1**). Em diversos países foram gestadas coalizões de empresários preocupados com a situação dos sistemas educativos em seus países, que têm formado organizações para investir na causa da educação de qualidade em seus respectivos contextos. Este é o caso de organizações como *Mexicanos Primero, Empresarios por la Educación* (Guatemala) e *EDUCA, Acción Empresarial por la Educación* (República Dominicana), entre outras.



## Quadro 8.1.

### Movimentos cidadãos pela educação

No Brasil, o movimento social *Todos pela Educação*, fundado em 2006, tem reunido distintos atores da sociedade (educadores, famílias, pesquisadores, empresários) em torno da melhora na qualidade e do acesso à educação básica no país. O movimento estabeleceu 5 metas para 2022, monitoradas anualmente em âmbito nacional, estadual e municipal. Dentro de suas linhas de ação, é possível mencionar o esforço para que o tema da educação faça parte da agenda de discussões do país, o que implica a realização de reuniões regulares com especialistas e jornalistas, o uso de redes sociais, a criação de um boletim diário com notícias sobre educação publicadas pelos principais meios do país, a distribuição de conteúdo gravado para emissoras de rádio uma vez ao mês e a difusão de campanhas publicitárias permanentes acerca da qualidade da educação. Isso se soma ao trabalho com os poderes executivo, legislativo e judiciário para alinhar as ações, os projetos e os programas em torno dos objetivos promovidos pelo movimento (*Todos pela Educação*, s.f.). Em 2008, um professor de Engenharia da Universidade do Chile publicou uma coluna em uma revista de circulação nacional acerca do estado da educação no país e a resposta massiva dos cidadãos o levou a fundar a *Educação 2020*, uma organização que busca promover a qualidade e a equidade da educação chilena (*Educação 2020*, s.f.) n.d.. A organização, que trabalha na proposta de políticas públicas em educação e informa os cidadãos acerca do debate nesse âmbito, tem se convertido em uma referência quando o assunto é a educação no país. Ao mesmo tempo, as grandes mobilizações estudantis em 2011 puseram o tema da educação na agenda do Governo e do Congresso, assim como na mira da sociedade civil. O governo de Sebastián Piñera realizou reformas no financiamento da educação superior, que implicaram a redução dos juros dos empréstimos aos estudantes (Bellei e Cabalin, 2013), e a Reforma Educativa tem sido um dos grandes eixos do governo atual de Michelle Bachelet. Quando o problema da qualidade educativa não tem proeminência nos debates políticos e na ação governamental, os organismos da sociedade civil podem ter um papel muito importante para estabelecer a agenda e chamar atenção das lideranças políticas no país. Por exemplo: na República Dominicana, a partir de 2010 levou-se a cabo a campanha “4% pela educação”, onde mais de 200 organizações da sociedade civil se mobilizaram para pressionar o governo a cumprir uma lei de 1997, que estabelecia que o gasto público em educação deveria corresponder a 4% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (Berry, 2013). Ao final de 2012, o governo anunciou o cumprimento desta lei e, em agosto de 2013, o presidente convocou o *Pacto Nacional pela Reforma Educativa*.

Fontes: *Todos pela Educação* (s.f.); *Educação 2020* (s.f.); Bellei e Cabalin (2013); Berry (2013).

A imprensa tem se transformado, em muitos casos, em um ator que gera espaços de discussão para a temática educativa, não apenas informando como também analisando a temática. Em 2008, por exemplo, os noticiários centrais no Chile dedicavam em média 4% de sua cobertura para temas de educação (vs. 13% de catástrofes naturais, 13% de notícias policiais e 11% para política) (Montenegro, Oyanedel e Sifri, 2008). No entanto, depois das mobilizações estudantis massivas de 2011, a imprensa começou a dar mais atenção para estes temas. As mobilizações ocorridas no primeiro semestre de 2013 receberam 88% da cobertura dos noticiários centrais e a maioria dos telespectadores considerou que lhe foi dedicado tempo suficiente e que a informação veiculada permitiu entender o problema de fundo (CNTV, 2013a, 2013b).

Um bom exemplo da função da imprensa na análise da problemática da qualidade educativa é a maneira com a qual são informados os resultados das provas de aprendizagem. Por exemplo: quando foram publicados os resultados do PISA 2012, a imprensa na região realizou reportagens, que incluíram análises de especialistas, infografias e difundiram os informes online da OCDE; isso revelou os resultados ruins dos oito países latino-americanos que participaram. Os meios de comunicação realizaram uma cobertura mais ampla dos resultados do PISA que aquela realizada por governos e ONGs, e sua mensagem principal foi a exigência de mudanças nos sistemas educativos (Solano, Odell e Crutchfield, 2014).

O potencial de incidência da imprensa e da sociedade civil é afetado pela existência do direito de acesso à informação, tanto das atividades das instituições públicas quanto dos resultados educativos. Sem esse acesso dificulta-se o

monitoramento por parte dos cidadãos e a participação cidadã de maneira mais ampla. No México, onde, em 2003, aprovou-se a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, a Secretaria de Educação Pública foi a segunda organização com o maior número de solicitações de informação (depois do Instituto Mexicano de Segurança Social), com mais de 44.000, das quais 83,5% foram respondidas (Instituto Federal de Acesso à Informação e à Proteção de Dados, 2014). Na América Latina, 19 países contam com leis de acesso à informação (UNESCO, s.f.), mas, de acordo com uma investigação da Associated Press, somente 38% dos países da região cumprem a legislação (Harlow, 2011).

Os governos podem gerar instâncias participativas e promover o envolvimento dos cidadãos tanto na definição de reformas como em sua implementação e avaliação. De fato, a construção de estratégias e planos educativos pode servir como oportunidade não somente para gerar debates e consenso, como também para promover a participação cidadã e seu compromisso com a educação de uma forma mais ampla.

Por exemplo: na República Dominicana o governo chamou o país à construção de um *Pacto Nacional pela Reforma Educativa* em 2013, na qual foram envolvidos o Estado, organizações sociais, cidadãos e o setor privado. Foram realizadas consultas territoriais abertas, consultas infantis e recepção de propostas de parte de pessoas e instituições. Depois foram realizadas mesas técnicas com representantes de diversos setores para a definição do conteúdo do Pacto (Centro Bonó, 2014). Essa experiência nutriu-se de esforços prévios como a *Iniciativa Dominicana pela Educação de Qualidade* (IDEC), da qual participam representantes

de governo, sociedade civil, setor privado, empresários e organizações internacionais. A IDEC definiu 10 políticas educativas para o país, com 30 prioridades e 87 ações, e estas são monitoradas de forma semestral, inclusive por meio de um observatório<sup>57</sup> que apresenta informações on-line sobre o avanço no cumprimento de cada uma das 10 políticas definidas.

No Equador, a aprovação do *Pacto Decenal de Educação* (PDE) se fez por meio de um referendo, que deu legitimidade social ao acordo e minimizou a oposição de partidos políticos e sindicatos (Belletini e Arellano, 2014). Além disso, realizou-se um chamado à sociedade civil para acompanhar a implementação do plano por meio de um monitoramento independente do cumprimento das metas acordadas. O Ministério, com o apoio da União Europeia, abriu as portas para esse esforço de monitoramento e o consórcio liderado pelo grupo FARO pôde usar esta instância analítica com o objetivo de desenvolver também capacidades de atores em âmbito local e nacional para observar a implementação do plano, assim como para o desenvolvimento de políticas sociais participativas que fortaleceram o PDE (Belletini e Arellano, 2014).

## Um chamado à ação latino-americana

Os países da América Latina enfrentam o desafio comum de melhorar a qualidade educativa. O futuro de seus cidadãos e da região como um todo depende do êxito com que se enfrente esse desafio. Em cada país, governo e sociedade deverão empreender e sustentar de maneira colaborativa um processo de mudança em seus sistemas educativos para alcançar o objetivo de oferecer a todas as crianças e jovens uma educação de qualidade.

Passar do anúncio de objetivos e proposta de políticas para implementação da mudança necessária de uma maneira sustentável demanda um verdadeiro pacto social. A concepção e a implementação desses pactos são um processo eminentemente político. A boa notícia é que as sementes necessárias estão, em grande medida, plantadas. O necessário é alimentá-las e protegê-las para que cresçam e se sustentem ao longo do tempo.

Ao empreender esse caminho de mudança, os países não estão sozinhos. A agenda da qualidade educativa é latino-americana. Junto ao desafio comum de melhorar a educação recebida por crianças e jovens, também existem muitas oportunidades de avançar de maneira colaborativa entre os países da América Latina.

Em primeiro lugar, compartilhando de maneira regular as lições aprendidas com as reformas e mudanças que cada um dos países empreende. Desenvolver mecanismos de intercâmbio de informações e conhecimento é fundamental para não “reinventar a roda” e evitar repetir erros que outros já cometeram.

Em segundo lugar, unindo esforços para desenvolver inovações e encontrar soluções para problemas comuns. Construir consórcios orientados à busca de soluções por meio da experimentação e avaliação que transcendam as fronteiras geográficas pode resolver problemas de baixa escala e falta de recursos financeiros e humanos que limitam as oportunidades para inovação.

E, em terceiro lugar, estabelecendo metas comuns e compromissos mútuos de monitoramento do progresso educativo. Estes compromissos constituem uma estratégia que contribui para a sustentabilidade e a credibilidade dos esforços nacionais de melhoria educativa.

Da mesma forma que a combinação de metas, liderança e participação constituem a base para iniciar os processos de mudanças e melhorias educativas no âmbito de cada país, a cooperação regional pode reforçar e potencializar os esforços nacionais. Um **Pacto Latino-Americano pela Educação de Qualidade para Todos** é possível e necessário. A seriedade do desafio e a importância de resolver as grandes lacunas de qualidade em todos e em cada um dos países da região assim o demandam.

# *Notas*

## *Capítulo II*

- <sup>1</sup> “Se uma criança não está motivada a aprender e empenhar-se cedo na sua vida, é mais provável que, quando seja adulta, fracasse em sua vida econômica e social. Quanto mais a sociedade demora a intervir no ciclo de vida da criança em situação de desvantagem, mais difícil será remediá-la”. Tradução própria de Heckman (2008), p.290
- <sup>2</sup> Araujo et al. (no prelo).
- <sup>3</sup> Berlinski e Schady (2015), resumo das evidências disponíveis sobre esses efeitos.
- <sup>4</sup> Alguns países têm experimentado as chamadas modalidades comunitárias, nas quais os serviços são prestados em esquemas não formais e, portanto, menos custosos. Berlinski e Schady (2015) resumem os resultados de estudos que mostram efeitos positivos, porém modestos, sobre o desenvolvimento infantil de programas na Bolívia e Colômbia, e resultados negativos no Equador.
- <sup>5</sup> Berlinski e Schady (2015) mostram, por exemplo, que na maioria dos países só um terço das mães com ensino fundamental ou menos lê livros ou olha livros que tenham ilustrações com o filho.
- <sup>6</sup> As estimativas de custo foram feitas a partir de informações detalhadas e simulações para esses três países. Os benefícios foram estimados em função da informação proveniente de avaliações de impacto desse tipo de programas. Ver Ber-

linski e Schady (2015), capítulo 6.

- <sup>7</sup> Berlinski e Schady (2015) esclarecem que estes retornos correspondem a programas que se enfocaram em crianças de lares pobres. Portanto, não é seguro que se apliquem no caso de que os programas deixem de ser focalizados.
- <sup>8</sup> OEI/CEPAI/SEGIB: *Metas educativas 2021* (2011).
- <sup>9</sup> Estes dados cobrem apenas 9 países e excluem certos tipos de gastos (por exemplo, em saúde) para os quais não foi factível separar gastos por idade e, em alguns casos, gastos financiados em âmbito subnacional. SIPI (2015) apresenta uma estimativa alternativa, que, no entanto, contempla outra faixa de idade (crianças de até 8 anos) e uma categoria mais ampla de gastos.
- <sup>10</sup> Os custos estimados são 0,03% no Chile; 0,07% na Colômbia e 0,18% do PIB na Guatemala para a primeira opção, e 0,21%, 0,45% e 1,14% do PIB para os mesmos países na segunda opção.

### *Capítulo III*

- <sup>11</sup> Disponível em: <http://www.becavocaciondeprofesor.cl/>
- <sup>12</sup> Disponível em: [http://www.pronabec.gob.pe/2015\\_BecaVocacionDeMaestro.php](http://www.pronabec.gob.pe/2015_BecaVocacionDeMaestro.php)
- <sup>13</sup> É o caso, por exemplo, da República Dominicana, onde, em função de um aumento significativo nos níveis salariais, os docentes de jornada completa ganham mais do que outros profissionais com título universitário (EDUCA e Diálogo Interamericano, 2015); e do Equador, onde o salário inicial da carreira docente para os profes-



sionais com licenciatura passou de US\$ 396,00 em 2006 a US\$ 775 em 2011 e a US\$ 817 em 2012 (Cevallos Estarellas e Bramwell, 2015).

- 14 El Salvador conta com um exame obrigatório para os professores que querem atuar no setor público (Avaliação das Competências Acadêmicas e Pedagógicas, ECAP). No entanto, a confiabilidade de seus resultados tem sido questionada porque o “banco de questões” a partir do qual se constrói a prova segue sendo o mesmo desde 2011 (FUSADES e Diálogo Interamericano, 2015).
- 15 O desempenho de uma escola é medido por meio das pontuações em provas padronizadas de matemática e linguagem, atividades de inovação na escola, indicadores de igualdade de oportunidades (taxas de evasão escolar, repetência e ausência de políticas discriminatórias) e de integração entre pais e professores, assim como melhoras nas condições de trabalho.
- 16 Disponível em : <http://fundacionexe.org/>

## *Capítulo IV*

- 17 Bolívia e Venezuela representam a exceção a esta tendência regional
- 18 Tanto na Guatemala como no Peru as unidades de avaliação operam quase em sua totalidade com fundos do orçamento nacional e não com verba de fontes internacionais, diferentemente do que havia ocorrido no passado. Essa independência crescente das agências externas denota a presença da vontade política nacional para manter estas unidades operando plenamente, inclusive quando os resultados de avaliação são baixos e representem uma “má

notícia” para as autoridades políticas e os responsáveis políticos. Esta não era uma previsão óbvia dez anos atrás.

- <sup>19</sup> Em relação à publicação de dados, observa-se ao menos oito maneiras diferentes de informar os resultados e explicar como interpretá-los: (i) informes completos com os resultados nacionais e subnacionais para a aplicação de cada avaliação; (ii) informes que mostrem o progresso longitudinal nos últimos 5-10 anos; (iii) informes individuais para os estudantes e as escolas no caso das avaliações de alto impacto (geralmente protegidos com senha para garantir a confidencialidade); (iv) bases de dados para uso acadêmico (pesquisa); (v) análises secundárias levadas a cabo por unidades de avaliação ou por pesquisadores externos; (vi) recomendações pedagógicas baseadas em questões corrigidas e resultados de avaliações; (vii) motores de busca online para encontrar resultados (quando estes não são confidenciais) e para encontrar exemplos dos conteúdos curriculares avaliados; e (viii) variedade de apresentações audiovisuais (*Power Point*, *Prezi*, vídeos etcétera).
- <sup>20</sup> Pelo contrário, poderia pensar-se em aplicações para tablets ou telefones inteligentes nos quais as opções de navegação tendem a ser mais limitadas, mas são, ao mesmo tempo, mais claras e fáceis de usar.
- <sup>21</sup> Observa-se um caso interessante no Uruguai, onde a Administração Nacional de Educação Pública administra avaliações online que utilizam computadores oferecidos pelo Plano Ceibal. Os professores podem monitorar seus estudantes a partir de seus próprios computadores enquanto realizam o exame, ter acesso aos resultados e ver as pontuações de cada aluno, assim como suas respostas individuais. Os resultados

das provas vêm com informações para ajudar os professores a interpretá-los. Por exemplo, uma descrição detalhada de um item para compreender melhor uma pergunta, analisar erros conceituais persistentes e planejar intervenções corretivas (Luaces, 2014). Os professores também têm acesso a “guias didáticos”, desenvolvidos por especialistas para ajudá-los a melhorar suas metodologias de ensino.

<sup>22</sup> Para um exemplo recente do México, ver Hoyos, García-Moreno e Patrinos (2015).

<sup>23</sup> IDEB não considera o nível socioeconômico ou o tamanho da escola.

<sup>24</sup> De fato, houve experiências em âmbito local, como no caso de Bogotá.

<sup>25</sup> Zúñiga Molina e Gaviria (2010) sugerem que a porcentagem média de provável cola ou fraude em todos os anos entre 2006 e 2009 foi alto – cresceu de 4,5% em 2006 a 7% em 2008 (OCDE, 2011, pág. 61). Além disso, uma Equipe de Revisão da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) observou que, em muitas das escolas que visitaram, alguns professores pediram a seus alunos de baixo rendimento que não fossem às aulas no dia em que eram aplicadas as avaliações do ENLACE, enquanto outros ajudaram ativamente os estudantes a completarem o exame (OCDE, 2012, p. 126). Em 2014, a Secretaria de Educação Pública anunciou a suspensão dos exames ENLACE, citando numerosos casos nos quais os professores deram a seus alunos as respostas da prova de antemão, ou corrigiram as respostas incorretas a fim de melhorar as pontuações obtidas (Martínez Carballo, 2014). A OCDE atribui isso ao fato de que os docentes se beneficiariam com bonificações salariais se

seus estudantes obtivessem um bom desempenho no exame, e ao fato de que os meios de comunicação com frequência utilizavam os exames para fazer rankings de escolas (OCDE, 2011, p. 85).

## *Capítulo V*

- <sup>26</sup> As possibilidades dinâmicas e interativas das novas tecnologias geram maiores níveis de motivação, que, por sua vez, promovem a participação e o envolvimento dos estudantes em atividades de sala de aula que favorecem a aprendizagem. Diversos estudos sobre o impacto das novas tecnologias na aprendizagem de disciplinas também sugerem resultados positivos no desenvolvimento de habilidades transversais como comunicação, colaboração, aprendizagem independente e trabalho em equipe (Claro, 2010).
- <sup>27</sup> Esta cifra foi obtida ao se extrair a média de gasto educativo por estudante dos países da América Latina. O gasto de cada país proveio da base de dados da UNESCO (UIS), consultada em 4 de fevereiro de 2016. Foram usadas as cifras dos seguintes países (únicas disponíveis) entre 2010 e 2014: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru e República Dominicana).
- <sup>28</sup> Em nove localidades da Califórnia que utilizam o modelo como recurso de apoio os resultados foram positivos tanto para os docentes quanto para os estudantes (SRI Education, 2014). 85% dos docentes informou que *Khan Academy* teve um efeito positivo na aprendizagem de seus estudantes.
- <sup>29</sup> O estudo também demonstrou que a combinação de *Khan*

*Academy* com tablets tem efeitos superiores à combinação com computadores. Outro dado interessante é que não ter acesso à internet foi mais efetivo que tê-lo, tomando em conta que *Khan Academy* provê ferramentas tanto online como off-line. Isto se deve, em parte, à falta de confiabilidade da conexão nas escolas de Sacatapéquez.

<sup>30</sup> As empresas do âmbito tecnológico e educativo têm se constituído um agente importante que contribuiu para a formação dos docentes. Por exemplo: o Programa Promenino, promovido pela Fundação Telefônica, que entregou laboratórios e capacitou professores em treze países da região; a iniciativa *BridgeIT* de Nokia e Pearson, que tem trabalhado o uso de telefones celulares nas salas de aula de escolas no Chile e na Colômbia; o Programa Intel Educar, que se desenvolve em oito países da região, onde capacitou milhares de docentes; e Microsoft, que oferece recursos gratuitos online e um programa mundial de docentes inovadores (SITEAL, 2014)

<sup>31</sup> Um exemplo bem-sucedido é o caso da iEARN, uma organização não governamental integrada por mais de 3 mil escolas e organizações juvenis em mais de 140 países. iEARN empodera docentes e jovens para que trabalhem juntos de maneira virtual utilizando Internet e outras novas tecnologias. Mais de 2 milhões de estudantes e 50 mil educadores colaboram em diferentes projetos.

<sup>32</sup> Segundo Arias e Cristiá (2014), a formação profissional do docente deve desenvolver-se em três dimensões: (a) competências gerais para operar um computador, administrar arquivos, utilizar *software* de produtividade e ferramentas de Internet (navegadores e e-mail); (b) a capacidade de utilizar *software* específico para certa área acadêmica; e (c) conhecimentos gerais de várias aplicações educativas que possam ser

utilizadas para diferentes matérias e anos e de estratégias pedagógicas adequadas.

- <sup>33</sup> Resultados de um estudo sobre o Plano Ceibal demonstraram a importância que a figura do diretor tem para que tanto docentes quanto estudantes façam um uso mais integral dos computadores (Trucco e Espejo, 2013). No entanto, até a data em que foi finalizado este documento há poucas evidências sobre as capacidades específicas dos diretores que devem ser reforçadas, e poucas intervenções na região se dirigiram às equipes diretoras das escolas (Arias e Cristiá, 2014).
- <sup>34</sup> Por exemplo: Berlinski e Busso (2013) avaliaram uma gama de tecnologias para complementar programas pedagógicos no ensino de matemática junto a estudantes de sétimo ano na Costa Rica.

## *Capítulo VI*

- <sup>35</sup> De acordo com estimativas da OCDE (OCDE, United Nations, &CAF, 2015), na América Latina as indústrias automotriz e de maquinaria são as que têm maiores dificuldades para encontrar trabalhadores qualificados para suas operações.
- <sup>36</sup> Como referência, em média, 36% das empresas oferece capacitação, o que alcança 53% dos trabalhadores.
- <sup>37</sup> Cárdenas, de Hoyos e Székely (2014) também concluíram que o crescimento do PIB *per capita* se associa com uma menor proporção de “nem-nem” para os homens. Por outro lado, o grau de abertura ao comércio internacional se relaciona com uma maior proporção de “nem-nem”, provavelmente porque as transformações produtivas que essa abertura gerou pioraram as condições dos trabalhadores com baixas habilidades e pouca experiência.

- <sup>38</sup> Entre 2008-2012, 55,3% das instituições de educação superior da região cumpriam exclusivamente funções docentes, enquanto as universidades de pesquisa ou com pesquisa (de acordo com a intensidade da pesquisa realizada) correspondiam a menos de 2,5% das instituições (Brunner e Villalobos Dintrans, 2014).
- <sup>39</sup> No Equador, por exemplo, o processo de avaliação das universidades em 2012 revelou deficiências da oferta e dos estudantes (Brunner & Villalobos Dintrans, 2014). Pelo lado da oferta, foram encontrados baixos níveis de formação dos professores, pouca vinculação com a sociedade, baixos níveis de pesquisa e precariedade da infraestrutura, entre outros. Com respeito aos estudantes dos últimos anos de carreira, exames de competências gerais refletiram graves deficiências de leitura e interpretação de texto e para extrair argumentos principais de um texto. Dados os resultados dessas avaliações, o Equador fechou 14 instituições e estabeleceu processos de avaliação, certificação e categorização para o sistema.
- <sup>40</sup> Para mais informações, visitar: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-volume-V.pdf>
- <sup>41</sup> Um dos programas que têm tido bons resultados a longo prazo é o *Seattle Social Development Program*, para estudantes entre o primeiro e o sexto anos em escolas públicas de Seattle (Estados Unidos) em zonas de alta criminalidade. O programa capacitou professores em manejo proativo na sala de aula, resolução de conflitos entre pares, ensino interativo e aprendizagem colaborativa, entre outras atividades, e gerou melhores resultados a longo prazo no quesito notas, maiores taxas de

graduação no ensino médio, maior percepção de auto-eficácia dos participantes e melhora na saúde mental. Os estudos sobre o programa podem ser encontrados em <http://www.ssdptip.org/SSDP/findings.html>

- <sup>42</sup> As escolas KIPP (<http://www.kipp.org/our-approach/character>) são um exemplo excelente disso, que foi estudado em detalhes.
- <sup>43</sup> Ver, por exemplo, <https://characterlab.org/charactergrowth-card/>.
- <sup>44</sup> A OCDE, por exemplo, já inclui medições de habilidades não cognitivas nos questionários do PISA.
- <sup>45</sup> Almeida et al. (2015) encontraram evidências de custo/efetividade do sistema técnico no Brasil ao comparar os custos de provisão de um curso médio e a renda de pessoas que realizaram cursos técnicos ou vocacionais.
- <sup>46</sup> Para exemplos sobre especialidades de ETV modernas, ver o caso da Costa Rica com aprofundamento no endereço: <http://www.thedialogue.org/blogs/2016/02/retos-y-potencial-de-laeducacion-tecnica-en-costa-rica/?lang=es>
- <sup>47</sup> Ver, por exemplo, o caso da Suécia em <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/01/PolicyBrief-ETV-Secundaria-Diagramado-FINAL1.pdf>
- <sup>48</sup> Para acessar: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/w3-channel.html>
- <sup>49</sup> Para acessar: <http://www.mifuturo.cl/>



- <sup>50</sup> O Estado de Nova York, nos Estados Unidos, oferece bolsas completas para os estudantes de ensino médio que se graduam entre os 10% melhores de sua escola e que estudam disciplinas relacionadas com ciência, tecnologia, engenharia ou matemática em universidades do Estado ou da cidade de Nova York, com o compromisso de que uma vez graduados vivam e trabalhem no Estado em uma dessas áreas (NYS Higher Education Services Corporation, s.f.).

### *Capítulo VII*

- <sup>51</sup> Em média, estimam um custo equivalente a 0,06% do PIB.
- <sup>52</sup> Vale a pena notar que estes resultados são muito similares aos que Becerra, España e Fiszbein (2003) encontraram uma década antes, o que sugere a ineficiência de caráter estrutural.

### *Capítulo VIII*

- <sup>53</sup> Estes esquemas correspondem aos mecanismos de responsabilidade (accountability) horizontal, vertical e social (O'Donnell, 1998; Smulovitz e Peruzzotti, 2000).
- <sup>54</sup> A avaliação é realizada em seis áreas (Planejamento, Orçamento, Organização Institucional, Profissionalização e Transparência e Participação). Ver o Sistema de Seguimento e Informação da Implementação dos Projetos Educativos Regionais (SSII-PER) em <http://ssii-per.cne.gob.pe/>
- <sup>55</sup> Desde 2006, foram lançados 10 editais FONIDE e mais de 70 estudos.

- <sup>56</sup> O conselho funciona com uma Secretaria Técnica especializada em 5 áreas (Educação Superior, Educação Escolar, Pesquisa e Informação Pública, Gestão e Finanças, Jurídico) que geram as informações técnicas necessárias para que o conselho tome decisões.
- <sup>57</sup> O Observatório pode ser encontrado aqui: <http://www.idec.edu.do/Mesas/Index/1>

## Bibliografía

Adkins, S. *The 2014-2019 Worldwide Mobile Learning Market*. Ambient Insight, 2015. Disponible em: <http://www.ambientinsight.com/Resources/Documents/AmbientInsight-2014-2019-Worldwide-Mobile-Learning-Market-Executive-Overview.pdf>

Aedo, C., y Walker, I. *Skills for the 21st century in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., World Bank, 2012. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2236/665190PUB0EPI00skills09780821389713.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Alderman, H., y Vegas, E. The convergence of equity and efficiency in ECD programs. En: H. Alderman (ed.). *No small matter: The impact of poverty, shocks and human capital investments in early childhood development*. Washington, D.C., World Bank, 2011. Disponible em: [http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/9780821386774\\_CH05](http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/9780821386774_CH05)

Almeida, R., Anazawa, L., Menezes Filho, N., y Vasconcellos, L. *Investing in Technical & Vocational Education and Training. Does It Yield Large Economic Returns in Brazil?* (Policy Research Working Paper No. 7246). World Bank, 2015. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21861/WPS7246.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Alvarez, F., y St Aubyn, M. *Government spending efficiency in Latin America: A frontier approach*. CAF – Working paper N.º 2014/09, febrero, 2012. Disponible em: <http://scioteca.caf>

com/bitstream/handle/123456789/769/Government%20Spending%20Efficiency%20in%20Latin%20America\_February%202014%20Feb\_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Amaya, J., Peeters, D., Uribe, P., y Valenzuela, J.P. Optimization modeling for resource allocation in the Chilean public education system. En: *International Regional Science Review*. Publicado en línea antes de imprimir, 24 de febrero, 2015, doi:10.1177/0160017615571584.

Araujo, M.C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., y Schady, N. Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *Quarterly Journal of Economics*, 2014. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7425/Teacher-Quality-Learning-Outcomes-Kindergarten.pdf?sequence=1>

Araujo, M.C., y López Boo, F. Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. *El Trimestre Económico*, 2015; vol. LXXXII (2), No. 326, pp. 249-275. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/313/31342333001.pdf>

Arias, E., y Cristiá, J. (2014). El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿Cómo promover programas efectivos? *Nota Técnica IDB-TN-670, BID*, julio, 2014-09-12. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6550>

Auguste, B., Kihn, P., y Miller, M. *Closing the talent gap: Attracting and Retaining Top-Third Graduates to Careers in Teaching*. McKinsey & Company, 2010. Disponible en: [http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Closing\\_the\\_talent\\_gap.pdf](http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Closing_the_talent_gap.pdf)

Aulicino, C., y Díaz Langou, G. Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina: Panorama y análisis de expe-

riencias. *Fundación María Cecilia Souto Vidigal, Diálogo Interamericano y Todos Pela Educação*, septiembre, 2015.

Banco Mundial. *Improving educational quality through interactive radio instruction. A Toolkit for Policy Makers and Planners*, 2005. Disponible em: [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/toolkit\\_for\\_radio.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/toolkit_for_radio.pdf)

Banerjee, A., Cole, S., Duflo, E., y Linden, L. Remedying education: Evidence from two randomized experiments in India, 2005. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper. Disponible em: <http://www.nber.org/papers/w11904.pdf>

Bassi, M., Busso, M., Urzua, S., Vargas, J., Inter-American Development Bank, Social Sector, y Education Division. *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington DC, Inter-American Development Bank, IDB, 2012. Disponible em: <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/desconectados-descargas,6114.html>

Bautista, S., y Camargo, R. *Proyecto de Presupuesto TIC para 2016*. Competitive Intelligence Unit - CIU, 2015. Disponible em: [http://www.the-ciu.net/nwsltr/429\\_1Distro.html](http://www.the-ciu.net/nwsltr/429_1Distro.html)

Beckhoff, E., Pérez, J.C., y Contreras, S. Las telesecundarias en México: resultados de TALIS 2013, 2015. Disponible em: [http://www.colmee.mx/public/conferences/1/presentaciones/ponenciasdia2/24Las\\_telesecundarias.pdf](http://www.colmee.mx/public/conferences/1/presentaciones/ponenciasdia2/24Las_telesecundarias.pdf)

Bellei, C., y Cabalin, C. Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System. *Current Issues in Comparative Education*, 2013; 15(2), 108-123. Disponible em: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1016193.pdf>

Bellettini, O., y Arellano, A. Aprendiendo a trabajar juntos: Colaboración alrededor del Plan Decenal de Educación de Ecuador, 18 de noviembre, 2014. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/11/aprendiendo-a-trabajar-juntos-colaboracion-alrededor-del-plan-decenal-de-educacion-de-ecuador/?lang=es>

Berlinski, S., y Schady, N. Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. *Serie Desarrollo en las Américas*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Disponible em: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-2015-los-primeros-anos-el-bienestar-infantil-y-el-papel-de-las-politicas-publicas,18093.html>

Berlinski, S., y Busso, M. Pedagogical change in mathematics teaching: Evidence from a randomized control trial. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. Disponible em: <http://live.v1.udesa.edu.ar/files/UAEconomia/Seminarios/2013/Busso.pdf>

Berlinski, S., Busso, M., Cristiá, J., y Severín, E. Escuelas y computadoras: por qué los gobiernos deben hacer su tarea. En: Chong, A. (ed.). *Conexiones del Desarrollo: Impacto de las Nuevas Tecnologías de Información*. New York, Palgrave Macmillan, 2011. Disponible em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35839341>

Berlinski, S., Galiani, S., y Gertler, S. The effects of pre-primary education on primary school performance. *Journal of Public Economics* 2009; vol. 93, No. 1-2, pp. 219-34. Disponible em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272708001308>

Berlinski, S., Galiani, S., y Manacorda, M. Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles, *Journal of Public Economics* 2008; vol. 92, No. 5-6, pp. 1416-40. Disponible em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272707001971>

Berry, S. Victoria para la Educación Pública en República Dominicana. *Noticias InspirAction*, enero, 2013. Disponible em: <https://www.inspiration.org/Actualidad/Noticias/victoria-para-la-educacion-publica-en-republica-dominicana>

Bet, G., Cristiá, J., y Ibararán, P. The effects of shared school technology access on students' digital skills in Peru. *IDB Working Paper Series* No. 476, enero, 2014. Disponible em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38351933>

Beuermann, D.W., Cristiá, J., Cueto, S., Malamud, O., y Cruz-Aguayo, Y. One Laptop per Child at Home: Short-term impacts from a randomized experiment in Peru. *American Economic Journal: Applied Economics* 2015; 7(2): 53-80. Disponible em: <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/app.20130267>

BID Graduate XXI. (s.f.). Infografía - Razones de deserción, 17 de diciembre, 2015. Disponible em: <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/infografia-razones-de-desercion,7290.html>

Bill and Melinda Gates Foundation. *Ensuring Fair and Reliable Measures of Effective Teaching. Culminating Findings from the MET Project's Three-Year Study*, 2013.

Bos, M.S., Ganimian, A. J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cómo se desempeñan los estudiantes po-

- bres y ricos? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2013a. Disponible em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6385>
- Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cómo le fue a la región? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2013b. Disponible em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/698>
- Bos, M.S., Ganimian, A. J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cuántos estudiantes tienen bajo desempeño? Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2014a. Disponible em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/700>
- Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cuánto mejoró la región? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2014b. Disponible em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/701>
- Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012. Perú en Pisa 2012: Logros y desafíos pendientes. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2014c. Disponible em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6577>
- Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Qué hacen los países que más mejoran en PISA? El Caso de Brasil. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2014d. Disponible em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6427>
- Bos, M.S., Ganimian, A., y Vegas, E. ¿Cuántos estudiantes logran un desempeño destacado? Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2014e. Disponí-



vel em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/699/Am%C3%A9rica%20Latina%20en%20PISA%202012%3a%20%C2%BFcu%C3%A1n-tos%20estudiantes%20logran%20un%20desempe%C3%B1o%20destacado%3f.pdf?sequence=1>

Boueri, R., Mac Dowell, M.C., Pineda, E., y Bastos, F. *Análisis del gasto público: Una metodología de evaluación para medir la eficiencia del gasto en educación de los Estados brasileños*. División de Gestión Fiscal y Municipal. Documento para Discusión # IDB-DP-361. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre, 2014.

Bracho, T., y Zorrilla, M. El INEE en la reforma educativa: De su naturaleza jurídica y sus atribuciones, 2014. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/04/16238771/matters-most-student-assessment-systems-framework-paper>

Brun, M. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina. *CEPAL, Serie de Políticas Sociales* 2011; N.º 172. p. 16. Disponible em: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/44612/Serie\\_172\\_Mario\\_Brun\\_Tic\\_ALIS\\_09.2011.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/44612/Serie_172_Mario_Brun_Tic_ALIS_09.2011.pdf)

Brunner, J.J. Financiamiento de la educación superior en América Latina: viejas y nuevas prácticas. *Lasaforum*, primavera de 2013; volume xlv: issue 2, pp. 15-17.

Brunner, J.J., y Villalobos Dintrans, C. (eds.). *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. 1.ª ed. Santiago de Chile, Ed. Univ. Diego Portales, 2014.

Bruns, B., y Luque, J. *Great teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., World

Bank Group, 2014. Disponible em <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/19798994/great-teachers-raise-student-learning-latin-america-caribbean>

Busso, M., Bassi, M., y Muñoz, J. S. Enrollment, Graduation and Dropout Rates in Latin America: Is the Glass Half Empty or Half Full? *Economía* 2014; 15(1). Disponible em: [http://www.cid.harvard.edu/Economia/papers%20issues/Fall%202015/BBM\\_Dropout\\_paper.pdf](http://www.cid.harvard.edu/Economia/papers%20issues/Fall%202015/BBM_Dropout_paper.pdf)

Cabrol, M., Manzano, G., y Conn, L. ¡Vamos Argentina! Hacia un país de graduados: cómo universalizar la educación secundaria en América Latina. *Graduate XXI*, 2014. Disponible em: [http://www.elaulavacia.org/\\_datos/informate/ar.pdf](http://www.elaulavacia.org/_datos/informate/ar.pdf)

Calderón, D., y O'Donoghue, J.L. *(Mal)Gasto: estado de la educación en México*. México, D.F., Mexicanos Primero, 2013. Disponible em [http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto\\_estado-de-la-educacion-en-mexico\\_2013.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf)

Cárdenas, M., de Hoyos, R., t Székely, M. Out of School and Out of Work Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity. *Economía*, 2014; 16(1). Disponible em <http://www.cid.harvard.edu/Economia/papers%20issues/Fall%202015/Cardenas%20de%20Hoyos%20Szekely%20OSOW%20Youth%20in%20Latin%20America%20Final%20wAppendix.pdf>

Carrillo, P., Onofa, M., y Ponce, J. Information technology and student achievement: Evidence from a randomized experiment in Ecuador. Washington, D.C., George Washington University, 2011 Disponible em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1818756](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1818756)

Centro Bonó. *El Pacto Educativo: Un consenso para mejorar la calidad de la educación*. Observatorio de Políticas Sociales, N.º 29. Centro Bonó, 2014. Disponible em: <http://bono.org.do/wp-content/uploads/2014/04/Boletin-Observatorio-politicas-sociales-No29.pdf>

Centro de Estudios de MINEDUC. *Estadísticas de la Educación 2014*. Santiago, agosto, 2015.

CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2015. Disponible em <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39558-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2015-documento-informativo>

CEPAL-OEI. *Metas educativas 2021: Estudio de costos*. Santiago de Chile, 2010. Disponible em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3773-metas-educativas-2021-estudio-costos>

Cevallos Estarellas, P. *Reformando las Políticas Docentes: Algunas lecciones aprendidas en Ecuador*. Presentado en la Conferencia Banco Interamericano de Desarrollo y Diálogo Interamericano, Panamá, marzo, 2015.

Chetty, R., Friedman, J.N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenback, D.W. y Yagan, D. How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR. *Quarterly Journal of Economics* 2011; vol. 126, No. 4, pp. 1593-660. Disponible em: <http://qje.oxfordjournals.org/content/126/4/1593.full.pdf+html>

Claro, M. Impacto de las TIC en los aprendizajes de los estudiantes. Estado del arte. LC/W.339, 2010. Disponible em: <http://>

[www.cepal.org/es/publicaciones/3781-impacto-de-las-tic-en-los-aprendizajes-de-los-estudiantes-estado-del-arte](http://www.cepal.org/es/publicaciones/3781-impacto-de-las-tic-en-los-aprendizajes-de-los-estudiantes-estado-del-arte)

CNTV. *Análisis de contenidos de pantalla. Movilizaciones estudiantiles en los noticieros centrales*. Consejo Nacional de Televisión, 2013a. Disponible em: [http://www.observatoriofucatel.cl/wp-content/uploads/2014/01/movilizaciones\\_estudiantiles\\_pantalla\\_2013-CNTV.pdf](http://www.observatoriofucatel.cl/wp-content/uploads/2014/01/movilizaciones_estudiantiles_pantalla_2013-CNTV.pdf)

CNTV. *Cobertura televisiva de las movilizaciones estudiantiles: percepciones de los televidentes*. Consejo Nacional de Televisión, 2013b Disponible em: [http://www.cntv.cl/prontus\\_cntv/site/artic/20131216/asocfile/20131216155824/resen\\_\\_a\\_11\\_\\_movilizaciones\\_estudiantiles\\_y\\_tv\\_opiniones\\_de\\_la\\_audiencia.pdf](http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20131216/asocfile/20131216155824/resen__a_11__movilizaciones_estudiantiles_y_tv_opiniones_de_la_audiencia.pdf)

Consejo de Europa (ed.). *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación*. 2.<sup>a</sup> ed. Madrid, Anaya, 2002. Disponible em: [http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca\\_ele/marco/cvc\\_mer.pdf](http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/cvc_mer.pdf)

Corrales, J. ¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina? Serie Políticas. PREAL 2002; Año 4, N.º12. Disponible em: [https://www3.amherst.edu/~jcorrales/promise\\_of\\_participation/images/cuanto\\_duran\\_12.pdf](https://www3.amherst.edu/~jcorrales/promise_of_participation/images/cuanto_duran_12.pdf)

Cortázar Velarde, J.C., Lafuente, M., y Sanginés, M. (eds.). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Disponible em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>

- Cox, C., Bascope, M., Castillo, J.C., Miranda, D., Bonhomme, M. *Educación ciudadana en América Latina: Prioridades de los currículos escolares*. IBE Working Papers on Curriculum Issues N° 14. Ginebra, Suiza, UNESCO International Bureau of Education, 2014. Disponible en [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Working\\_Papers/education\\_ciudadana\\_ibewpci\\_14.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Working_Papers/education_ciudadana_ibewpci_14.pdf)
- Cox, C. Informe de Referente Regional 2010. *Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: currículos comparados*. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC), Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, CERLALC, 2010. Disponible en <http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/iccs/referente%20regional%20combiando.pdf>
- Cristiá, J., Cueto, S., Ibararán, P., Santiago, A. y Severín, E. Tecnología y desarrollo en la niñez: Evidencia del programa Una *Laptop* por Niño en Perú. BID, 2012. Disponible en: [http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub\\_id=IDB-WP-304](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=IDB-WP-304)
- Cuenca, R. *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago, Chile, OREALC/UNESCO, 2015. Disponible en <http://www.cife.edu.mx/index.php/buscar-documento/221--2?path=>
- Cumsille, B. *Teacher Perceptions and Practices Around the World. Analyzing the TALIS results from a Latin American perspective*. Washington, D.C., Inter-American Dialogue, 2014. Disponible en: <https://prealblog.files.wordpress.com/2014/09/talis-brief-9-15-14.pdf>

- Cumsille, B., y Fiszbein, A. Crème de la Crème: The Teach For All Experience and Its Lessons for Policy-Making in Latin America. *Education Policy Analysis Archives* 2015; 23(0), 46. Disponible em <http://doi.org/10.14507/epaa.v23.1810>
- Cunningham, W., y Villaseñor, P. Employer Voices, Employer Demands, and Implications for Public Skills Development Policy Connecting the Labor and Education Sectors (Policy Research Working Paper N.º 7582). World Bank Group, 2016 Disponible em [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/29/090224b0841bf95f/1\\_0/Rendered/PDF/Employer0voice0nd0education0sectors.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/29/090224b0841bf95f/1_0/Rendered/PDF/Employer0voice0nd0education0sectors.pdf)
- Darling-Hammond, L., Chung Wei, R., y Andree, A. *How High-Achieving Countries Develop Great Teachers*. Stanford, CA, Stanford Center for Opportunity Policy in Education, 2010 Disponible em <https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/how-high-achieving-countries-develop-great-teachers.pdf>
- De Hoyos, R., García-Moreno, V., y Patrinos, H. The impact of an accountability intervention with diagnostic feedback: Evidence from México (mimeo). Washington, DC, The World Bank, 2015. Disponible em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/08/24903688/impact-accountability-intervention-diagnostic-feedback-evidence-mexico>
- De Hoyos, R., Rogers, H., y Székely, M. *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington, D.C., World Bank Group, 2016. Disponible em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

De Melo, G., Machado, A., Miranda, A., y Viera, M. Impacto del Plan Ceibal en el aprendizaje. Evidencia de la mayor experiencia OLPC. Uruguay, Universidad de la República, 2013. Disponible em: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-13-13-impacto-del-plan-ceibal-en-el-aprendizaje-evidencia-de-la-mayor-experiencia-olpc/publicacion/376/es/>

Diálogo Interamericano. *Sentando las Bases para Mejorar el Aprendizaje: El estado de las políticas públicas docentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana*. Washington, D.C., Informe de Seguimiento PREAL, 2015.

Dusenbury, L., Calin, S., Domitrovich, C., y Weissberg, R.P. *What does Evidence-Based Instruction in Social and Emotional Learning Actually Look Like in Practice? A brief on findings from CASEL's program reviews*. Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning, 2015. Disponible em <http://static1.squarespace.com/static/513f79f9e4b05ce7b70e9673/t/56374ac1e4b05d222e9b4dea/1446464193894/CASEL+Brief--What+Does+SEL+Look+Like+in+Practice--11-1-15.pdf>

ECLAC. *Social Panorama of Latin America 2014*. Santiago, Chile, United Nations Publications, 2014. Disponible em [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/S1420728\\_en.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/S1420728_en.pdf?sequence=4)

EDUCA, y Diálogo Interamericano. República Dominicana. *El estado de las políticas públicas docentes: en la antesala de las transformaciones*. Informe de Seguimiento PREAL, 2015. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/06/FINALPol%C3%ADticasDocentesHonduras.pdf>

- Educación 2020. (s.f.). Quiénes somos, febrero, 2016. Disponible em: <http://www.educacion2020.cl/quienes-somos>
- El Heraldo. Honduras: Conocen 23 denuncias de venta de plazas en Choluteca, 24 de mayo, 2015. Disponible em: <http://www.elheraldo.hn/pais/842907-214/honduras-conocen-23-denuncias-de-venta-de-plazas-en-choluteca>
- Empresarios por la Educación. (s.f.). *Rectores Líderes Transformadores* (Infografía), 14 de septiembre, 2015. Disponible em: <http://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2012/02/Infograf%C3%ADa-RLT.pdf>
- Elacqua, G., González, S., y Pacheco, P. Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal. En: Bellei, Valenzuela, and Contreras. *La agenda pendiente en educación*. Santiago, Universidad de Chile, 2008. Disponible em: <http://www.uchile.cl/uchile/download.jsp?document=75179&property=attachment&index=1&content=>
- Enlaces. *Enlaces, innovación y calidad en la era digital*, 2012. Disponible em: [http://www.enlaces.cl/tp\\_enlaces/portales/tpe76eb4809f44/uploadImg/File/PDF/publicaciones/mem2013\\_baja.pdf](http://www.enlaces.cl/tp_enlaces/portales/tpe76eb4809f44/uploadImg/File/PDF/publicaciones/mem2013_baja.pdf)
- Epele, N., Chalela, L., y Puig, J. *Gasto público en educación: explorando la eficiencia relativa de los gobiernos subnacionales argentinos*. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - UNLP, agosto, 2013. Disponible em: <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/t141.pdf>
- Farrington, C.A., Roderick, M., Allensworth, E., Nagaoka, J., Seneca Keyes, T., Johnson, D.W., y Beechum, N.O.



*Teaching Adolescents To Become Learners. The Role of Noncognitive Factors in Shaping School Performance: A Critical Literature Review* (CCSR Literature Review). The University of Chicago, 2012. Disponible em: <https://consortium.uchicago.edu/sites/default/files/publications/Noncognitive%20Report.pdf>

FEREMA y Diálogo Interamericano. *El estado de las políticas públicas docentes en Honduras*, 2015. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/resources/el-estado-de-las-politicas-docentes-en-honduras/?lang=es>

Fernández, M. *Lecciones Oaxaqueñas: El reto de avanzar en la implementación de la reforma educativa*, 24 de julio, 2015. Disponible em <http://mexicoevalua.org/2015/07/lecciones-oaxaqueñas-el-reto-de-avanzar-en-la-implementacion-de-la-reforma-educativa/>

Ferrer, G. *Educational Assessment Systems in Latin America: Current Practices and Future Challenges*. Washington, D.C., PREAL, 2006. Disponible em: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/Ferrer.pdf>

Ferrer, G., y Fiszbein, A. ¿Qué ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia. *Diálogo Interamericano*. Washington, D.C., 2015. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/09/Spanish-EDU-Learning-Assessment-Systems-v4.pdf>

Fiszbein, A. *Hacia una educación de calidad para todos*. Washington, D.C., Diálogo Interamericano, 2015. Disponible em: <https://prealblog.files.wordpress.com/2015/01/hacia-una-educacion-de-calidad-para-todos-1-27-15-1.pdf>

Fiszbein, A., y Schady, N. (eds.). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, D.C., World Bank. 2009. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>

Fundación Compartir. *Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los Colombianos*. Bogotá, 2014. Disponible em: [http://fundacioncompartir.org/front/media/Tras\\_la\\_excelencia\\_docente\\_Resumen\\_Ejecutivo\\_Final.pdf](http://fundacioncompartir.org/front/media/Tras_la_excelencia_docente_Resumen_Ejecutivo_Final.pdf)

FUSADES, y Diálogo Interamericano. *El Salvador. El estado de las políticas docentes*. Informe de Seguimiento PRE-AL, 2015. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/wpcontent/uploads/2015/06/FINALPoliticadocentesElSalvador.pdf>

GAMA TV. Ministerio de educación reveló que ni el 2% de los profesores pasaron el examen TOEFL, 26 de marzo, 2014. Disponible em: <http://www.gamatv.com.ec/ministerio-de-educacion-revelo-que-ni-el-2-de-los-profesores-pasaron-el-examen-toefl/>

Ganimian, A.J. El aprendizaje desigual: ¿cómo difiere el desempeño de los alumnos de las regiones argentinas en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012? *Proyecto Educar 2050*. Buenos Aires, Argentina, 2014. Disponible em: [http://scholar.harvard.edu/alejandro\\_ganimian/publications/el-aprendizaje-desigual%C2%BFco%CC%81mo-difiere-el-desempen%C2%83o-de-los-alumnos](http://scholar.harvard.edu/alejandro_ganimian/publications/el-aprendizaje-desigual%C2%BFco%CC%81mo-difiere-el-desempen%C2%83o-de-los-alumnos)

Ganimian, A.J. Should Teaching “Soft” Skills Be A Priority?, 3 de diciembre, 2014. Disponible em: <http://education-next.org/teaching-soft-skills-priority/>

Ganimian, A. *Menos evaluación, más retroalimentación*. PRE-AL Blog, 26 de agosto, 2014. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/08/un-poco-menos-de-evaluacion-un-poco-mas-de-retroalimentacion-por-favor/?lang=es>

García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C., y Saavedra, J.E. *Tras la Excelencia Docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, D.C., Fundación Compartir, 2014. Disponible em: [http://fundacion-compartir.org/front/media/Tras\\_la\\_excelencia\\_docente\\_Estudio\\_Final.pdf](http://fundacion-compartir.org/front/media/Tras_la_excelencia_docente_Estudio_Final.pdf)

Garnier, L. Los retos y el potencial de la educación técnica en Costa Rica, 2016. Disponible em: <http://www.formarhub.com/retos-y-potencial-de-la-educacion-tecnica-en-costa-rica/>

Gobierno de Uruguay. *Proyecto de presupuesto nacional 2015-2019, Ministerio de Economía y Finanzas de la República Oriental de Uruguay*. 2015; visitado el 14 de enero de 2016. Disponible em: <https://www.mef.gub.uy/innova-portal/file/16500/4/viii-educacion.pdf>

González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M., y Urzúa, S. *Returns to Higher Education in Chile and Colombia*. IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-587. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2015. Disponible em: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6858/Returns\\_to\\_Higher\\_Education\\_in\\_Chile\\_and\\_Colombia.pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6858/Returns_to_Higher_Education_in_Chile_and_Colombia.pdf?sequence=2)

- Grigoli, F. *A Hybrid Approach to Estimating the Efficiency of Public Spending on Education in Emerging and Developing Economies*. IMF WP 14/19, 2014. Disponible em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1419.pdf>
- Hanushek, E.A., y Woessman, L. Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics* 2012; 99 (2). Disponible em: <http://hanushek.stanford.edu/publications/schooling-educational-achievement-and-latin-american-growth-puzzle>
- Harlow, S. Mayoría de países en América Latina y resto del mundo reprobaban evaluación de acceso a la información de *Associated Press*, 2011. Disponible em: <https://knighcenter.utexas.edu/es/blog/mayoria-de-paises-en-america-latina-y-resto-del-mundo-reprobaban-evaluacion-de-libertad-de-infor>
- Heckman, J. Schools, skills and synapses. *Economic Inquiry* 2008; Vol. 46, N.º 3, 289-324. Disponible em: [http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman\\_2008\\_EI\\_v46\\_n3.pdf](http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_2008_EI_v46_n3.pdf)
- Hinostroza, J.E. y Labbé, C. Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 2011. Disponible em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6182-politicas-y-practicas-de-informatica-educativa-en-america-latina-y-el-caribe>
- Hull, J. *Trends in Teacher Evaluation. How states are measuring teacher performance*. Center for Public Education, 2013. Disponible em: <http://www.centerforpubliceducation.org/Main-Menu/Evaluating-performance/Trends-in-Teacher-Evaluation-At-A-Glance/Trends-in-Teacher-Evaluation-Full-Report-PDF.pdf>

Iaies, G. *Relaciones entre los jóvenes, la escuela secundaria y el mercado de trabajo*. Fundación CEPP, 2011. Disponible em: <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/08/Relaciones-entre-j%23U00f3venes-escuela-secundaria-y-mercado-de-trabajo-FINAL.pdf>

IEA. *Informe Latinoamericano del ICCS 2009 : Actitudes y conocimientos cívicos de estudiantes de secundaria en seis países de América Latina*. Amsterdam, Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, 2011. Disponible em: [http://www.iea.nl/fileadmin/user\\_upload/Publications/Electronic\\_versions/ICCS\\_2009\\_Latin\\_American\\_Report\\_Spanish.pdf](http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_Latin_American_Report_Spanish.pdf)

Imazeki, J. *Attracting and Retaining Teachers in High-Need Schools: Do Financial Incentives Make Financial Sense?*, enero, 2008. Disponible em: [http://www-rohan.sdsu.edu/dept/econ/WPSeries/08\\_01.pdf](http://www-rohan.sdsu.edu/dept/econ/WPSeries/08_01.pdf)

Imberman, S.A. *How effective are financial incentives for teachers?* IZA World of Labor, 2015. Disponible em: <http://wol.iza.org/articles/how-effective-are-financial-incentives-for-teachers.pdf>

INEE. *Reforma Educativa: Marco Normativo*. Ciudad de México, INEE, 2015. Disponible em: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/el-inee-en-la-reforma-educativa/517-reforma-educativa/marco-normativo/1607-marco-normativo>

Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (s.f.). IEEPO Actual, 14 de septiembre, 2015. Disponible em: <http://www.nuevoiepo.oaxaca.gob.mx/>

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. *11º Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2013*.

México, 2014. Disponible em: [http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/11o\\_informe.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/11o_informe.pdf)

Inter-American Dialogue. “Antioquia la más educada”. Entrevista a Sergio Fajardo, por Federico Sucre, 2015a. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/02/antioquia-la-mas-educada-2/?lang=es>

Inter-American Dialogue. “La educación como prioridad en la gestión pública”. Entrevista a Juan Maragall, por Federico Sucre, 2015b. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/06/educacion-como-prioridad-en-la-gestion-publica/?lang=es>

Inter-American Dialogue, y Mathematica Policy Research. *Skills Development in Latin America* (en prensa).

International Labour Office, e International Labour Organisation. *Global employment trends for youth, 2013 a generation at risk*. Geneva, International Labour Office, 2013. Disponible em: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1318473>

Iztcovich, G. La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década. Cuaderno SITEAL 16. IPEE UNESCO & OEI: París, Buenos Aires, Madrid, septiembre, 2013. Disponible em: [http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal\\_cuaderno\\_16\\_nivel\\_inicial.pdf](http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_16_nivel_inicial.pdf)

King, E., y Rogers, H. *Intelligence, personality, and creativity : unleashing the power of intelligence and personality traits to build a creative and innovative economy*. Working Paper N.º 92212. Washington, D.C., World Bank Group, 2014. Disponible em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/11/20344949/intelligence-personali->

ty-creativity-unleashing-power-intelligence-personality-  
-traits-build-creative-innovative-economy

Margolis, D. *Defining and measuring technical, cognitive and non-cognitive skills*. Presented at the Labor Market Policy Core Course: Creating Jobs in a PostCrisis World, abril, 2011. Disponible em: [http://siteresources.worldbank.org/INTLTM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1287763239841/6Defining-and-Measuring-Technical-Cognitive-and-Non-Cognitive-Skills\\_March-25.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLTM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1287763239841/6Defining-and-Measuring-Technical-Cognitive-and-Non-Cognitive-Skills_March-25.pdf)

Martínez Carballo, N. SEP: En ENLACE hubo corrupción. *El Universal*, 4 de febrero, 2014. Disponible em: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/sep-en-enlace-hubo-corrupcion-212806.html>

Mexicanos Primero. *Datos de impacto: el mundo no nos va a esperar*. México D.F., 2013a. Disponible em: [http://www.mexicanosprimero.org/pisa2012/PISA2012MX\\_datos%20de%20impacto.jpg](http://www.mexicanosprimero.org/pisa2012/PISA2012MX_datos%20de%20impacto.jpg)

Mexicanos Primero. *(Mal)gasto: Estado de la Educación en México 2013*. Disponible em: [http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto\\_estado-de-la-educacion-en-mexico\\_2013.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf)

Mexicanos Primero. *Los invisibles: las niñas y los niños de 0 a 6 años. Estado de la Educación en México 2014*. México D.F., Mexicanos Primero, 2014. Disponible em: <http://www.ceey.org.mx/site/prensa/invisibles-ninas-ninos-0-6-anos-estado-educacion-mexico-2014>

Mexicanos Primero. *Sorry. El Aprendizaje del Inglés en México*. México, 2015. Disponible em: <http://www.mexicanos->

primero.org/images/stories/sorry/Sorry-digital-ok.pdf

Mezzadra, F., y Veleda, C. *Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC, Embajada de Finlandia, UNICEF, 2014. Disponible em: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion\\_CIPPEC\\_Apostar\\_a\\_la\\_Docencia.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion_CIPPEC_Apostar_a_la_Docencia.pdf)

Miller, R., y Chait, R. *Teacher Turnover, Tenure Policies, and the Distribution of Teacher Quality. Can High-Poverty Schools Catch a Break?* Center for American Progress, 2008. Disponible em: [https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/12/pdf/teacher\\_attrition.pdf](https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/12/pdf/teacher_attrition.pdf)

Miller, T., Mason, C., y Holz, M. The fiscal impact of demographic change in ten Latin American countries: Projecting public expenditures in education, health, and pensions. En: D. Cotlear (ed.) *Population Aging: Is Latin America Ready?* Washington DC. World Bank, 2011, pp. 233-272. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2542/588420PUB0Popu-11public10BOX353816B0.pdf?sequence=1>

MINEDU. *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)*. Lima, Perú, Ministerio de Educación del Perú, 2014.

Ministerio de Educación Chile. *Cámara de Diputados aprueba Proyecto de Ley de Formación e Inicio del Ejercicio Profesional Docente*, 2013. Disponible em: [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_seccion=4226&id\\_portal=79&id\\_contenido=26726](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_seccion=4226&id_portal=79&id_contenido=26726)



Ministerio de Educación Chile. *Resultados Evaluación Docente 2014*. Disponible em: [http://www.docentemas.cl/docs/Resultados\\_Evaluacion\\_Docente\\_2014.pdf](http://www.docentemas.cl/docs/Resultados_Evaluacion_Docente_2014.pdf)

Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Acerca de la evaluación del desempeño docente. Algunas experiencias internacionales*. Buenos Aires, Argentina, 2010. Disponible em: <http://es.scribd.com/doc/86138310/eval-desempeno-docente-algunas-experiencias-internacionales#scribd>

Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-a). *Rectores y Directores*. Disponible em: <http://educacion.gob.ec/rectores-y-directores/>

Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-b). *Escalafón del magisterio nacional y sus categorías*. Disponible em: <http://educacion.gob.ec/recategorizacion/>

Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-c). *Ruta Profesional*. Disponible em: <http://educacion.gob.ec/ruta-profesional/>

Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-d). *Programas de Mentorías*. Disponible em: <http://educacion.gob.ec/programas-de-mentorias/>

Mizala, A., y Ñopo, H. *Evolution of Teachers' Salaries in Latin America at the Turn of the 20th Century: How Much Are They (Under or Over) Paid?* Discussion Paper No. 6806. IZA, 2012. Disponible em: <http://ftp.iza.org/dp6806.pdf>

Mizala, A., y Ross Schneider, B. *Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010). Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 2014; 27(1), 87-109. Disponible em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12020/abstract>

- Montenegro, C.E., y Patrinos, H.A. *Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World*. Policy Research Working Papers N.º WPS7020, 2014. Disponible em: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/04/000158349\\_20140904084836/Rendered/PDF/WPS7020.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/04/000158349_20140904084836/Rendered/PDF/WPS7020.pdf)
- Montenegro, S., Oyanedel, R., y Sifri, P. *Diversidad en Noticias Centrales de Televisión Abierta*. Consejo Nacional de Televisión, 2008. Disponible em: [http://www.cntv.cl/prontus\\_cntv/site/artic/20110317/asocfile/20110317173014/informenoticiarioscntv.pdf](http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20110317/asocfile/20110317173014/informenoticiarioscntv.pdf)
- Montoya, S.. *Mitos y realidades del ausentismo docente: El caso de Ciudad de Buenos Aires*. Blog de PREAL, 17 de septiembre, 2014. Disponible em: <http://www.silviamontoya.com.ar/mitos-y-realidades-sobre-el-ausentismo-docente/>
- Mullis, I., Martin, M.O., Foy, P., y Arora, A. *TIMMS 2011 International Results in Mathematics*. Washington, D.C., TIMMS, 2011. Disponible em: <http://timssandpirs.bc.edu/timss2011/international-results-mathematics.html>
- Murnane, R., y Ganimian, A.J. *What can Latin America learn from rigorous Impact Evaluations of Education Policies?* Inter-American Dialogue, 2014. Disponible em: <http://archive.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3609>
- Naciones Unidas. *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*, agosto, 2014. Disponible em: [www.undocs.org/A/68/970](http://www.undocs.org/A/68/970)
- Näslund-Hadley, E., Hernández-Agramonte, J.M., Martínez, E. y Ludlow, C. *Cómo gestar pequeños matemáticos:*

Comprensión matemática temprana en Paraguay. *BID Aportes*, septiembre de 2012; N.º 20. Disponible em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37153137>

National Research Council (U.S.), Pellegrino, J.W., Hilton, M.L., National Research Council (U.S.), National Research Council (U.S.), y National Research Council (U.S.) (eds.). *Education for life and work: developing transferable knowledge and skills in the 21st century*. Washington, D.C., The National Academies Press, 2012.

NYS Higher Education Services Corporation. (s.f.). NYS Science, Technology, Engineering and Mathematics (STEM) Incentive Program, 2 de febrero, 2016. Disponible em: <https://www.hesc.ny.gov/pay-for-college/financial-aid/types-of-financial-aid/nys-grants-scholarships-awards/nys-science-technology-engineering-and-mathematics-stem-incentive-program.html>

OCDE. *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. París, OECD Publishing, 2011. Disponible em: <http://www.oecd.org/edu/school/48599568.pdf>

OCDE. *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en la educación: México 2012*. París, OECD Publishing, 2012. Disponible em: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf>

OCDE. *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. París, OCDE, 2014a. Disponible em: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

OCDE (ed.). *Creative problem solving: students' skills in tackling real-life problems*. París, OCDE, 2014b. Disponible em: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-v.htm>

OCDE. *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. OECD Publishing, 2015. Disponible em: <http://www.oecd.org/edu/universal-basic-skills-9789264234833-en.htm>

OCDE. *Students, Computers and Learning: Making the Connection*. Programme for International Student Assessment, 2015b. Disponible em: <http://www.oecd.org/publications/students-computers-and-learning-9789264239555-en.htm>

OCDE. *Skills for Social Progress*. OECD Publishing, 2015c. Disponible em: [http://www.oecd-ilibrary.org/education/skills-for-social-progress\\_9789264226159-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/skills-for-social-progress_9789264226159-en)

OCDE. *Education at a Glance*, 2015. París, 2015d. Disponible em: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>

OCDE, Naciones Unidas y CAF. *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, 2015. Disponible em: <http://alltitles.ebrary.com/Doc?id=11015912>

O'Donnell, G. *Accountability horizontal*. *Agora*, 8: 5-34, verano, 1998.

OEI. *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica*. Madrid, OEI/CEPAL/SEGIB, 2012. Disponible em: <http://www.oei.es/miradas2012.pdf>

OREALC/UNESCO. *Antecedentes y Criterios para Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2012. Disponible em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>

OREALC/UNESCO. *Catastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2014a. Disponible em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/catastros-experiencias-relevantes.pdf>

OREALC/UNESCO. *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe*. Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2014b. Disponible em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>

OREALC/UNESCO. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2014c. Disponible em: <https://drive.google.com/file/d/0BwzG1KOQM-VTIWkFMYnNfSnMzOG8/view>

OREALC/UNESCO. *Informe regional sobre la formación inicial de docentes en educación para la ciudadanía en América Latina: Análisis comparado de seis casos nacionales*. Documento borrador, 2016.

Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo decente y juventud en América Latina. Avance*. Lima, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Organización Internacional del Trabajo, 2010. Disponible em: <http://>

[www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/youth\\_employment/doc/jovensfev\\_173.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/youth_employment/doc/jovensfev_173.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción*. Lima, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe: OIT, 2013. Disponible em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_235577.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf)

Ortega-Goodspeed, T. Desenredando la conversación sobre habilidades blandas. *Diálogo Interamericano*, 2016.

Paiz, S. El primer sistema de monitoreo de días de clase en Guatemala. *PREAL Blog, Diálogo Interamericano*, 2015. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/01/el-primer-sistema-de-monitoreo-de-dias-de-clase-un-proyecto-para-mejorar-la-educacion-en-guatemala/?lang=es>

Pardo, M., Adlerstein, C., Secretaría Técnica Estrategia Regional sobre Docentes, y CEPPE-UNESCO. *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. OREALC – UNESCO, 2015. Disponible em: <http://www.politicasdcentesalc.com/images/stories/Biblioteca/Docentes%20Primera%20Infancia%20Unesco%20DOCUMENTO%20FINAL%2011-12-15.pdf>

Patrinós, H. Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México. En: *Mejora de la calidad educativa en México: Posiciones y propuestas*. México, D.F., 2007. Disponible em: <http://siteresources.worldbank.org/INTME-XICOINSPANISH/Resources/mejorandocalidad.pdf>

Payton, J., Weissberg, R.P., Durlak, J.A., Dymnicki, A.B., Taylor, R.D., Schellinger, K.B., y Pachan, M. *The Positive Impact of Social and Emotional Learning for Kindergarten to Eighth-Grade Students. Findings from Three Scientific Reviews* (Technical Report). Chicago, Illinois: Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning (CASEL), 2008. Disponible em: <https://static1.squarespace.com/static/513f79f9e4b05ce7b70e9673/t/526a25cae4b0f35a9effc678/1382688202240/the-positive-impact-of-social-and-emotional-learning-for-kindergarten-to-eighth-grade-students-technical-report.pdf>

Peña Nieto, E., Zambrano Grijalva J., Díaz M. y Madero G. “Pacto por México”. Firmado el 2 de diciembre de 2012. Disponible em: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Psacharopoulos, G., Rojas, C., y Vélez, E. *Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva. Is Multigrade the Answer?* Policy Research Working Papers N.º WPS896). The World Bank, 1992. Disponible em: [http://www-wds.worldbank.org/servert/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/04/01/000009265\\_3961002224506/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servert/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/04/01/000009265_3961002224506/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

Puryear, J., Barrera-Osorio, F., y Cortelezzi, M. *Escuela Activa Urbana. Informe de Evaluación externa*. Inter-American Dialogue, 2014. Disponible em: [http://www.fundacion-luker.org.co/new/descargas/Informe\\_Preal.pdf](http://www.fundacion-luker.org.co/new/descargas/Informe_Preal.pdf)

Rau, T., y Contreras, D. *Tournament incentives for teachers: evidence from a scaled-up intervention in Chile*, febrero, 2012. Disponible em: <https://ideas.repec.org/a/ucp/ec-decc/doi10.1086-666955.html>

Reimers, F. y Villegas-Reimers, E. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas: Evaluación Final. UNESCO, CERLALC, BID, 2011. Disponible em: [http://sredecc.com/sites/default/files/Documentos/evaluaciondefinaldeterminodelSREDECC\\_0.pdf](http://sredecc.com/sites/default/files/Documentos/evaluaciondefinaldeterminodelSREDECC_0.pdf)

Rockoff, J.E., Jacob, B.A., Kane, T.J., y Staiger D.O. Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One? *Education Finance and Policy* 2011; 6(1), 43-74. Disponible em: [http://doi.org/10.1162/EDFP\\_a\\_00022](http://doi.org/10.1162/EDFP_a_00022)

Rubio-Codina, M., Attanasio, O., Meghir, C., Varela, N., y Grantham-McGregor, S. The socio-economic gradient of child development: Cross-sectional evidence from children 6-42 months in Bogotá. *Journal of Human Resources* 2015; vol. 50, N.º 2, pp. 464-83. Disponible em: <http://jhr.uwpress.org/content/50/2/464.abstract>

Salas, V., Gaymer, M., Gómez, E., y Núñez, J. *Dificultades de la Reforma Educacional en Chile*. Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, Departamento de Economía, 2015. Disponible em: <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/DificultadesDeLaReformaEducacionalEnChile.pdf>

Santiago, A., Severín, E., Cristiá, J., Ibarra, P., Thompson, J., y Cueto, S. Evaluación experimental del programa “Una Laptop por Niño” en Perú. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Disponible em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35370099>

Schady, N. Parents' education, mothers' vocabulary, and cognitive development in early childhood: Longitudinal evidence from Ecuador. *American Journal of Public He-*



*alth* 2011; vol. 101, N.º 12, pp. 2299-307. Disponible em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22021308>

Schady, N., Behrman, J., Araujo, M.C., Azuero, R., Bernal, R., Bravo, D., López Boo, F., Macours, K., Marshall, D., Paxson, C. y Vakis, R. Wealth gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries. *Journal of Human Resources* 2015; vol. 50, N.º 2, pp. 446-63. Disponible em: <http://jhr.uwpress.org/content/50/2/446.abstract>

Severín, E. y Capota, C. Modelos Uno a Uno en América Latina y el Caribe, 2011. Disponible em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5485?locale-attribute=es>

SIPI. La inversión en primera infancia en América Latina: Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región. UNESCO-IIPE, OEI y UNICEF: Buenos Aires, Madrid y Panamá, 2015. Disponible em: [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/sipi\\_ispi\\_boletin.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_ispi_boletin.pdf)

SITEAL. *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina*, 2014. Disponible em: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/514/politicas-tic-en-los-sistemas-educativos-de-america-latina>

Smulovitz, C., y Peruzzotti, E. Societal accountability: The other side of control. *The Journal of Democracy* 2000; vol 11. N.º 4.

Solano, A., Odell, S., y Crutchfield, T. Responses to the 2012 PISA Results in Latin America, 2014. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/04/how-are-governments-the-media-and-civil-society-responding-to-the-2012-pisa-results-in-latin-america-2/>

- SRI Education. *Research on the use of Khan Academy in Schools* 2014. Disponible em: [https://www.sri.com/sites/default/files/publications/2014-03-07\\_implementation\\_briefing.pdf](https://www.sri.com/sites/default/files/publications/2014-03-07_implementation_briefing.pdf)
- Sucre, F. ¿Dónde está el talento profesional en América Latina? PREAL Blog, Diálogo Interamericano, 2014. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/09/donde-esta-el-talento-profesional-en-america-latina/?lang=es>
- Sunkel, G., Trucco, D., y Espejo, A. La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: Una mirada multidimensional. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 2013. Disponible em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36739-la-integracion-de-las-tecnologias-digitales-en-las-escuelas-de-america-latina-y>
- Swig, S. TICs y formación docente: formación inicial y desarrollo profesional docente. Inter-American Dialogue, 2014. Disponible em: <http://www.thedialogue.org/resources/icts-teacher-training-2/>
- Székely, M., y Centro de Estudios Educativos y Sociales. *Tendencias Educativas en América Latina. Segundo estudio suplementario del Plan de Aprendizaje para el Programa “Nuevos Empleos y Oportunidades” (NEO)*. Estudios Suplementarios. Ciudad de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Disponible em: [http://www.jovenesneo.org/Portals/13/Images/NEO/SW\\_Recurso/bee01d41-62a2-49a0-8fbc-7b599e64c89a\\_Estudio%20Suplementario%20-%20Tendencias%20Educativas%20en%20America%20Latina.pdf](http://www.jovenesneo.org/Portals/13/Images/NEO/SW_Recurso/bee01d41-62a2-49a0-8fbc-7b599e64c89a_Estudio%20Suplementario%20-%20Tendencias%20Educativas%20en%20America%20Latina.pdf)

Thorn, K., y Soo, M. *Latin American Universities and the Third Mission. Trends, Challenges and Policy Options*. World Bank Policy Research Working Paper N.º WPS4002. The World Bank, 2006. Disponível em: [http://siteresourcesworldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/LAC\\_universities\\_wps4002.pdf](http://siteresourcesworldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/LAC_universities_wps4002.pdf)

Todos Pela Educação. (s.f.). O que faz o TPE, 19 de febrero, 2016. Disponível em: [http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-que-faz/?tid\\_lang=2](http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-que-faz/?tid_lang=2)

Transparency International (ed.). *Global corruption report: Education*. Abingdon, Oxon, Routledge, 2013. Disponível em: [http://www.transparency.org/gcr\\_education](http://www.transparency.org/gcr_education)

Tribunal de Contas da União. Fisc Educação 2014. Brasília, 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-da-educacao-exercicio-de-2014-fisc-educacao-2014.htm>

Trinidad, J. R. *Dominicana introduce mentor para nuevos profesores*. Al Momento, 5 de julio, 2015. Disponível em: <http://almomento.net/r-dominicana-introduce-figura-del-mentor-de-educadores-empiezan-a-ejercer/115158>

Trucano, M. Interactive radio instruction: A successful permanent pilot project? Blog Banco Mundial, 2010. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/edutech/iri>

Trucco, D, y Espejo, A. Principales determinantes de la integración de las TIC en el uso educativo: El caso del Plan CEIBAL del Uruguay. CEPAL, Naciones Unidas, 2013. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6191-principales-determinantes-la-integracion-tic-uso-educativo-caso-plan-ceibal>

- UIS. Enrollment ratios: Adjusted net enrollment rate by level of education [Archivo de datos], 15 de abril, 2015. Obtenido de la base de datos de Unesco Institute for Statistics. Disponible em: <http://data.uis.unesco.org/?queryid=145>
- UIS. Enrollment ratios: Net enrollment rate by level of education. [Archivo de datos], 15 de abril, 2015. Obtenido de la base de datos de Unesco Institute for Statistics. Disponible em: <http://data.uis.unesco.org/?queryid=144>
- UNESCO (s.f.). Libertad de información en América Latina y el Caribe, 10 de febrero, 2016. Disponible em: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/>
- UNESCO. Policy Review on Mobile Learning in Latin America. UNESCO Working Paper Series, 2011.
- UNESCO. Activando el aprendizaje móvil en América Latina. Serie documentos de trabajo de la UNESCO sobre aprendizaje móvil, 2012a. Disponible em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216080s.pdf>
- UNESCO. Aprendizaje móvil para docentes en América Latina. Serie documentos de trabajo de la UNESCO sobre aprendizaje móvil, 2012b. Disponible em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216080s.pdf>
- UNESCO. *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia una educación de calidad para todos*. Santiago, Ediciones del Imbunche, 2013. Disponible em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

UNESCO. *Primera Entrega de Resultados: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago, UNESCO, 2014. Disponible em: <http://www.unesco.org/new/file-admin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Primera-Entrega-TERCE-Final.pdf>

UNESCO. *2015 Education for All Global Monitoring Report: Achievements and Challenges*. París, UNESCO Publishing, 2015. Disponible em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>

Vaillant, D. Formación inicial del profesorado en América Latina: Dilemas centrales y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada* 2013a; 22, 185-206. Disponible em: [http://denisevaillant.com/articulos/2013/Formacion\\_inicial\\_profesorado\\_America\\_Latina.pdf](http://denisevaillant.com/articulos/2013/Formacion_inicial_profesorado_America_Latina.pdf)

Vaillant, D. *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: Caso Uruguay*. UNICEF, 2013. Disponible em: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Uruguay\\_ok.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Uruguay_ok.pdf)

Valdés Veloz, H. *Ponencia: Los docentes en el sistema educativo cubano: análisis de su carrera, desarrollo profesional y evaluación de su desempeño*. Presentado en el Encuentro Internacional sobre Evaluación, Carrera y Desarrollo Profesional Docente. Santiago, Chile, julio, 2006. Disponible em: [http://www.oei.es/docentes/articulos/docentes\\_sistema\\_educativo\\_cubano\\_analisis\\_carrera\\_desarrollo\\_profesional\\_evaluacion\\_desempeno\\_valdes.pdf](http://www.oei.es/docentes/articulos/docentes_sistema_educativo_cubano_analisis_carrera_desarrollo_profesional_evaluacion_desempeno_valdes.pdf)

Valerio, A., Sánchez Puerta, M.L., Pierre, G., Rajadel, T., y Monroy Taborda, S. *Step Skills Measurement. Snapshot 2014*. The World Bank, Bank Netherlands Partnership Program, 2014. Disponible em: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worl>

dbank/Feature%20Story/Education/STEP%20Snapshot%202014\_Revised\_June%2020%202014%20(final).pdf

Verdisco, A., Cueto, S., Thompson, J., y Neuschmidt, O. Urgencia y posibilidad: Una primera iniciativa para crear datos comparables a nivel regional sobre desarrollo infantil en cuatro países de Latinoamérica. Washington, D.C., BID, 2015. Disponible em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6849/PRIDI.%20Urgencia%20y%20Posibilidad.pdf?sequence=4>

Walker, S. Promoting equity through early child development interventions for children from birth through three years of age. En: Harold Alderman (ed.). *No Small Matter: The impact of poverty, shocks and human capital investments in early childhood development*. World Bank, 2011.

Werner, A. The Latin American growth slowdown. *AQ Feature, Americas Quarterly*, enero, 2016. Disponible em: <http://www.americasquarterly.org/content/latin-american-growth-slowdown>

Wong, A.P. Aun con la reforma es “turbia” la entrega de plazas docentes. *Milenio*, 9 de abril, 2015. Disponible em: [http://www.milenio.com/estados/plazas\\_maestros-plazas\\_magisteriales-entrega\\_plaza\\_docentes-reforma\\_educativa\\_0\\_496750329.html](http://www.milenio.com/estados/plazas_maestros-plazas_magisteriales-entrega_plaza_docentes-reforma_educativa_0_496750329.html)

World Bank Group. *Creating Jobs and Developing Skills in Latin America and the Caribbean*. Latin America and the Caribbean N.º Note 3, 2014. Disponible em: <http://www.enterprisesurveys.org/-/media/GIAWB/Enterprise-Surveys/Documents/Topic-Analysis/Creating-Jobs-and-Developing-Skills-in-LAC.pdf>

Zúñiga Molina, L., y Gaviria, J.L. Challenges and opportunities for the further development of the ENLACE assessment for evaluation and teacher incentives in Mexico, un documento de expertos a cargo de la OCDE para el Acuerdo de Cooperación entre la OCDE y el gobierno de México, 2010.

Esta edição foi impressa no mês  
de novembro de 2016 em São Paulo, Brasil.



Fundação **Santillana**

Instituto  
**Ayrton  
Senna**



 **EL DIÁLOGO**  
Liderazgo para las Américas



## Construindo uma educação de qualidade: um pacto com o futuro da América Latina

Há mais de 20 anos, o *Instituto Ayrton Senna* contribui para desenvolver plenamente os potenciais das novas gerações por meio de uma educação de qualidade. Atuando como um centro de inovação em educação, em parceria com gestores públicos, educadores, pesquisadores e outras organizações, o Instituto produz e sistematiza conhecimentos para apoiar a construção de políticas públicas e práticas educacionais efetivas e com base em evidência.

Partindo dos principais desafios da educação identificados por gestores e educadores com quem trabalha no dia a dia, o Instituto está em permanente processo de inovação, investigando continuamente novos conhecimentos dos diversos campos científicos. Toda a produção é compartilhada por meio de iniciativas de formação, difusão, cooperação técnica e transferência de tecnologia.

Este relatório, produzido pelo *Diálogo Interamericano*, reúne informações rigorosas e evidências relevantes para embasar uma agenda que de fato contribua com as mudanças necessárias para avançar a fronteira da qualidade da educação na América Latina. Um objetivo que demanda o compromisso de todos os atores envolvidos, e é também compartilhado pelo Instituto Ayrton Senna.



Fundação **Santillana**



ISBN 978-950-46-5025-6



9 789504 650256