

POLÍTICAS PÚBLICAS

E DESIGUALDADES SOCIAIS: DESAFIOS À EDUCAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE

Ruy D'Oliveira Lima¹

ruydoliveira@gmail.com

Universidade Vale do Rio dos Sinos

Flávia Obino Corrêa Werle²

flaviaw@unisin.br

Universidade Vale do Rio dos Sinos

Resumo

Este trabalho objetiva analisar as políticas públicas dirigidas ao ensino médio/profissionalizante, relacionando-as com desigualdades sociais. Orienta-se pela revisão literária sobre educação médio/profissional na base de dados EBSCOLhost entre o período de 2010 a 2017, envolvendo contextos educacionais brasileiros e argentinos. Considera-se que desigualdades sociais decorrem da forma relacional entre pessoas e instituições, que são historicamente reproduzidas e, por vezes, ampliadas no contexto escolar. O trabalho intenciona contribuir para a área da pedagogia, visto que a diminuição das desigualdades de aprendizagens no contexto educacional através de justas oportunidades são desafios também da gestão escolar. Serão apresentados dados parciais de pesquisa referentes às consequências das reformas educacionais no ensino médio/profissional brasileiro e argentino. O recorte temporal considera parte do período de vigência PRELAC³ 2010 a 2017. Identifica-se, a partir da revisão de literatura, a existência de rupturas pedagógicas no ensino médio que determinam aqueles que seguem rumo ao ensino superior e os que procuram carreiras técnicas/profissionalizantes para o possível ingresso no mundo do trabalho. A revisão literária aponta que organismos internacionais (BM; OIT; UNESCO)⁴ protagonizam recomendações de normas educacionais nos países em tela.

Palavras-chave: Desigualdades Sociais; Ensino Médio/Profissional; Políticas Públicas; PRELAC

Public Policies and Social Inequalities: challenges to the education nowadays.

Abstract

The present paper aims to analyze the public policies applied at the high school and vocational education, relating them to social inequalities. It is guided by the literary review about high school and vocational training, in the EBSCOLhost data base, between 2010 and 2017, involving Brazilian and Argentinian educational contexts. It is considered that social inequalities arise from the relational forms between people and institutions, which are historically reproduced and sometimes amplified in the school

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, RS, Brasil, orientado pela Professora Doutora Flávia Obino Corrêa Werle, pertencente ao programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, RS, Brasil.

² Professora Doutora, do programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, RS, Brasil.

³ O PRELAC é o resultado do consenso entre os Ministros da Educação dos países da América Latina e Caribe sobre a situação da educação na região e sua projeção. Foi criado como contribuição estratégica para o cumprimento das metas do Programa 'Educação para Todos', principalmente em relação à promoção da qualidade da educação. Esse projeto objetiva promover mudanças nas políticas educacionais, de forma a assegurar o aprendizado de qualidade voltado ao desenvolvimento humano. O INEP participa do fornecimento das estatísticas nacionais quando solicitadas para subsidiar os trabalhos nas reuniões, especialmente por meio do Projeto Regional de Indicadores Educacionais da Cúpula das Américas (PRIE), que foi criado como um mecanismo de monitoramento dos objetivos levantados pela Cúpula das Américas e busca elaborar um conjunto básico de indicadores educacionais comparáveis nas Américas além de melhorar os sistemas regionais de estatísticas educacionais, publicar os indicadores e fomentar o seu uso na formação das políticas educacionais, tendo por objetivo contribuir com o progresso das tomadas de decisão e dos compromissos estabelecidos.

⁴ Banco Mundial - BM; Organização Internacional para o Trabalho - OIT; Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO.

context. This study intends to contribute to the area of pedagogy since the reduction of learning inequalities in the educational context through fair opportunities are also challenges of school management. Partial research data will be presented regarding the consequences of the educational reforms in Brazilian and Argentinian high school and vocational training. The time cut considers part of the valid period of the PRELAC⁵ between 2010 and 2017. From the literature review it identifies the existence of pedagogical disruptions in high school that determine those who go towards college and the ones who seek for technical/vocational careers for the possibility of entry into the world of work. The literary review points out that international organization (World Bank, International Labor Organization and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) carry out recommendations of educational norms in the countries in question.

Keywords: High school; PRELAC; Public Policies; Social Inequalities; Vocational Education.

Introdução

Com o objetivo principal de analisar as desigualdades escolares, o presente trabalho faz uma imersão na temática, relacionando-a com a construção do objeto da tese de doutorado. A matéria em estudo está no campo da educação e concentra-se nas análises do Projeto de Regional de Educação para a América Latina e Caribe – PRELAC e suas recomendações. Sob meu ponto de vista, a crítica principal é devida ao modelo neoliberal, de desigualdades escolares, adotado por esse projeto.

Entendo que as desigualdades, ao migrarem da esfera social na contemporaneidade, são potencializadas pelos sistemas educacionais, ambientes escolares e, via de regra, pelas políticas públicas destinadas à educação. Esse será o principal objeto de análise no transcorrer deste artigo.

Desenvolvimento

O cultivo das desigualdades escolares, que estão associadas às promoções por méritos e competências, pode estar sendo naturalizado. A constatação se faz na medida em que tal postura justifica o princípio neoliberal da divisão de classes tão fundamental para manter o sistema educacional atual em funcionamento. Uma lógica que exclui grande maioria e promove minoria que desde sempre fora favorecida, seja por nascimento, tipo de sexo, etnia e mesmo origem regional, faz com que a escola reproduza os valores sociais predominantes.

A escola que espelha a sociedade moderna não é igual e nem justa socialmente. Ela, no seu seio, por dentro, reforça e reproduz as desigualdades através de seu modo de ensinar, avaliar, classificar e participar com muita influência na formação do sujeito. A escola está à mercê dos atos de desigualdades advindos de um sistema com visão eminentemente material, classista e excludente. Não se pode desconsiderar o fato

⁵ The PRELAC is the result of the agreement between the ministers of education at Latin America and Caribbean about the educational situation at the region and its projection. It was founded as a strategically contribution to reach the goals of “Educação para Todos” program, mainly about the promotion of educational quality, as a form to ensure the appropriate learning oriented to the human development. The INEP participates providing national statistics, fostering the activities at the conferences, mainly by the Summit of the Americas Regional Education Indicators Project (PRIE), developed as a goals monitoring mechanism. It pretends to elaborate a basic set of educational indicators comparables at Americas, and also increase the regional educational statistics system, publish the indicators and provide its uses in the formation of educational policies, intending to contribute with the progress of the decision making and the established commitments.

político que permeia todo o processo escolar e de construção de conhecimento. Se assim acontecer, a naturalização das desigualdades vai se acentuando ao ponto de ficar cada dia mais difícil de visualizar. Aliás, a invisibilidade dessas desigualdades também é notada e promovida por uma escola que se coloca na posição de espelhar os valores sociais da modernidade.

A invisibilidade é um assunto necessário e recorrente quando se trata de igualdade e justiça escolar. Não cabe invisibilizar alguns sujeitos em função dos valores atribuídos ao mérito e à chamada igualdade de oportunidades. Pessoas ocultas e invisíveis ocupam hoje um exército de excluídos das ações do Estado e, quase sempre, não são atingidas plenamente pelas políticas de inclusão. É mister ressaltar que se trata aqui das questões relacionadas às escolas. Entretanto, a invisibilidade, quer seja social, quer seja de gênero, por exemplo, atinge outras áreas da vida humana. Estou me referindo às relações trabalhistas, familiares, econômicas e de efetiva oportunidade de participação igual da vida em comum.

Outrossim, a escola, que procura a igualdade entre desiguais, não pode desamparar o ensino de qualidade e de inclusão igualitária e não apenas de considerar a equidade. Pensar uma escola única e independente sem discriminação de qualquer natureza e heterogênea poderá ser um caminho interessante no sentido das distorções, das desigualdades e das injustiças. Evidentemente que, quando digo que as ações advêm de um viés político, realço que são processos conjuntos nas diversas esferas sociais articuladas com as políticas públicas voltadas para a educação que proporcionarão ambientes favoráveis para a escola menos desigual.

A metáfora de que a vida é um jogo já deixa subentendido que, para haver vencedores, será necessário também haver vencidos. Numa competição de “perde e ganha” a escola, via de regra, se posiciona do lado dos vencedores. Assim fazendo, relega aos vencidos a compreensão e entendimento de que participaram de uma competição justa, vencida por aqueles que possuíam os méritos necessários. O vencido conclui por si que foi derrotado por não possuir méritos naturais.

PRELAC

Ao expor o tema, faço a apresentação do Programa de Reformas Educacionais para a América Latina e o Caribe – PRELAC, que é modelado por órgãos internacionais tais quais: *Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe* (OREAL); *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura* (UNESCO); *Banco Mundial* (BM).

A sede da OREAL/UNESCO está localizada em Santiago, no Chile, e foi criada em 1963. A OREAL (2017), em seu *website*, apresenta os seus objetivos principais, que podem ser entendidos como:

En la práctica, la acción de la OREALC/UNESCO Santiago se materializa en la generación y difusión de información y conocimiento, la elaboración de orientaciones para la definición de políticas públicas, la entrega de asesoría y apoyo técnico a los países y la promoción del diálogo, el intercambio y la cooperación entre los diferentes actores, gobiernos, universidades y centros de investigación, sociedad civil, sector privado y organismos internacionales. Este trabajo se lleva a cabo en colaboración con las oficinas multipaís y nacionales que la UNESCO tiene en la región, así como con las comisiones nacionales de cooperación con la UNESCO, con presencia en cada uno de los Estados Miembros.⁶ (OREAL, 2017)

Portanto, considero pertinente debruçar sobre estas ações com o intento de, a partir das orientações da OREAL/UNESCO, visualizar os vieses social, político, cultural e, quiçá, colonizador das políticas públicas elaboradas pelos organismos internacionais. Diante do exposto, cabe ressaltar que a revista *Prelac, año1, nº0* foi publicada em agosto de 2004, com o título principal: PRELAC, UN TRAYECTO REGIONAL HACIA LA EDUCACIÓN PARA TODOS. As orientações dos textos e recomendações para a educação da América latina e Caribe seguem os princípios emanados também da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O PRELAC surgiu para dar continuidade ao Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe – PREAL. Em comum entre o PREAL e seu herdeiro, o PRELAC, como identifica e conceitua UCZAC (2017) com referência ao PREAL, é a sua identidade de sujeitos políticos da ordem do capital. Na sequência das exposições sobre o PRELAC, observa-se que, no texto introdutório, a revista PRELAC (2004) apresenta provavelmente a tônica das recomendações e a continuidade de objetivos advindos dos organismos internacionais, quais sejam os citados aqui:

La revista marca una línea de continuidad con esfuerzos anteriores. Pretende mantener vigentes y enriquecer las líneas de debate abiertas por el boletín sobre el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, cuyo ciclo concluyó en el año 2000 con la edición número 50.

Pretende, además, dar cuenta de nuevas realidades y perspectivas. Se inserta en un contexto diferente que interpela a la educación y su rol para el desarrollo humano con preguntas y provocaciones diversas. Se enmarca además en la renovada mirada del Proyecto Regional para Educación de América Latina y el Caribe, PRELAC 2002- 2017, carta de navegación de la OREALC/UNESCO Santiago orientada al cumplimiento de las metas de calidad y equidad de Educación para Todos.⁷ (Uczac, 2017, p.12)

⁶ Na prática, a ação da OREAL/UNESCO Santiago se materializa na geração e difusão de informação e conhecimento, na elaboração de orientações para a definição de políticas públicas, a entrega de assessoria e apoio técnico aos países e a promoção de diálogo, e intercâmbio e a cooperação entre os diferentes atores, governos, universidades e centros de investigação, sociedade civil, setor privado e organismo internacionais. Este trabalho se leva a cabo em colaboração com a UNESCO, com presença em cada um dos Estados Membros. (tradução própria).

⁷ A revista marca uma linha de continuidade com esforços anteriores. Ela pretende manter vigentes e enriquecer as linhas de debates abertas pelo boletim sobre o Projeto principal de Educação na América Latina e no Caribe, cujo ciclo concluiu no ano de 2000 com a edição do número 50.

Pretende, também, dar conta de novas realidades e perspectivas e se insere em um contexto diferente que interpela a educação e seu papel para o desenvolvimento humano com perguntas e provocações diversas. Enquadra-se, ainda, na aparência renovada do Projeto Regional para Educação da América latina e do Caribe, PRELAC 2002 – 2017, carta de navegação da OREAL/UNESC Santiago, orientada no cumprimento das metas de qualidade e equidade de educação para todos.

Entendo ser de incondicional importância discutir essas recomendações do PRELAC, visto que os conceitos de qualidade e equidade não estão passivos de múltiplas interpretações. Ademais, debater o papel humano, sob meu ponto de vista, é também considerar as perspectivas epistêmicas emergentes que estão para além das considerações das políticas neoliberais. Entretanto, salvo melhor juízo, durante o aprofundamento de pesquisas futuras, os temas como: desenvolvimento, equidade, qualidade e pertencimento de cidadania, poderão esclarecer objetivamente o que pensa o PRELAC para o nível de ensino médio e profissionalizante dos países vizinhos latino americanos e caribenhos.

Questão do artigo

As políticas podem ser o local de relações antagônicas e produzidas, via de regra, a partir de ideias conflitantes e contra-hegemônicas, que realçam ou ocultam as desigualdades escolares que, por sua vez, reproduzem e reforçam as desigualdades da sociedade competitiva e de acúmulo de riquezas. Analisamos as recomendações do PRELAC para o ensino médio/profissionalizante e suas influências na elaboração das políticas públicas educacionais no Brasil e na Argentina, com vista à diminuição das desigualdades sociais. A questão que valida tal preocupação é “As recomendações do PRELAC são incorporadas no combate às desigualdades escolares, numa região de profunda diferença material entre os seus habitantes?”

Outrossim, acredito ser imperativo considerar a capacidade de orientação dos sistemas de ensino via redes e agências multilaterais. Sobre o assunto, Ball (2014) discorre da seguinte forma:

[...] Geralmente, no âmbito global, há, também, para os governos nacionais, especialmente estados pequenos e frágeis, uma redução da sua capacidade para orientar os seus sistemas de ensino. Agências multilaterais, ONGs e interesses e influências de empresas podem constituir, separadamente ou em conjunto, uma poderosa alternativa de política para o “fracasso” do Estado. (Ball, 2014, p.34)

Nesse sentido, vale analisar o que Ball classifica como “estados pequenos e frágeis”. A interpretação que dou a essa consideração de tamanho e força é referente à capacidade de condução própria de políticas públicas educacionais ou possibilitar, por fraqueza, a ingerência de forma imperativa de OIGs (Organizações Intergovernamentais), Banco Mundial, corporações financeiras internacionais, ONGs, dentre outros agentes que se fazem presentes na representação do neoliberalismo.

Objetivos

OBJETIVO GERAL: Analisar a atuação do PRELAC na tessitura das mudanças no ensino médio e profissionalizante e o viés neoliberal proposto.

Objetivos específicos

- Perceber as conjunturas econômica, social e de política neoliberal do Brasil e da Argentina, que equivalem ao espaço de tempo de vigência do PRELAC (2002 a 2017).
- Apresentar alternativas para elaboração de políticas públicas educacionais com base nas epistemologias emergentes.

Metodologia

Durante a pesquisa, foram analisados periódicos que tratam dos aspectos relacionados às desigualdades, naquilo que se refere às recomendações para elaboração e definição de políticas públicas educacionais, para o ensino médio/profissionalizante. Além disso, a literatura que fundamenta as categorias epistemologia, neoliberalismo, políticas públicas e suas implicações está presente ao longo do texto.

Portanto, a pesquisa é de cunho qualitativo. A metodologia aplicada foi a bibliográfica.

Análise na base de dados EBSCOHOST

No primeiro momento, a base de dados assinalou 101 documentos que poderiam aproximar-se da temática, dos eixos ou das categorias de análises. Posteriormente, ao analisar os resumos, selecionamos 14 deles. Essa seleção se fez a partir dos critérios de convergências ou mesmo de divergências quanto aos métodos de atuação do PRELAC. Ao realizar as análises, nota-se que é alvo de exame, nos documentos, aquilo que se refere:

- A presença das recomendações de organismos internacionais (BM, ONU, UNESCO, PRELAC) nas leis educacionais dos dois países.
- Fatores relacionados ao ensino médio e profissionalizante no que diz respeito à formação cidadã, conhecimento local e conhecimento global.
- A inter-relação de conteúdos entre o ensino médio e o profissionalizante.
- Reformas educacionais.

Entretanto, a correção e combate às desigualdades não foi um assunto aprofundado e discutido com rigor pelos trabalhos consultados. Com relação ao PRELAC, no que diz respeito a suas recomendações para o ensino médio/profissionalizante através da influência destas na elaboração das políticas públicas educacionais no Brasil e na Argentina, obteve-se o cuidado investigativo, levando em consideração o modo de entender o que é o estado da arte e as suas implicações e contribuições para a pesquisa.

Fica evidenciado e esclarecido que a opção que se deve fazer pelos menos afortunados, pela inserção igual, quer seja de gênero, etnia, região ou de poder econômico, nos modos de uma escola *única* para todos e

não apenas a escola que busque a equidade, não é valorizado. Fica, também, esclarecido que a opção deve ser pela escola com o princípio da gestão democrática e que resista a promover desigualdades e injustiças através da invisibilidade dos alunos, das diferenças de abordagens dos conteúdos e mesmo as diferenças referentes a conteúdos destinados às escolas de gueto ou escolas santuários. Deste modo, o trabalho possui íntima relação e reflexões dos contextos escolares, das desigualdades e das injustiças produzidas pelo e no âmbito escolar na medida em que, como aparelho ideológico, os espaços de educação, seja do ensino médio, seja do profissional, devem romper com o seu papel de aparelho ideológico de estado.

Cabe ressaltar que, ao criticar o mérito, não quero dizer que estou radicalmente contra ele, visto que a opção pela meritocracia poderá corrigir as desigualdades. Isso deve acontecer na medida em que se oferecem condições para interpelar com modos de desigualdades justas, corrigindo diferenças de nascimento e de riqueza de acordo com a necessidade do aluno. Para tanto, acredito que a escola não deve fazer o movimento de imitação da sociedade moderna, pautada na competição e numa dicotomia entre vencidos e vencedores, o que não me parece ser a preocupação de um projeto hegemônico como demonstra ser o PRELAC, cujas características veremos a seguir.

Considerações

Para além do citado acima, torna-se necessário pesquisar a *Ley No 26.206 - De Educación Nacional de 2006*, da Argentina, e a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira No 9.394, de 1996*, no Brasil, bem como as reformas educacionais efetuadas ao longo dos anos de vigência do programa.

Acredito que seja fundamental estudar sobre políticas públicas para o ensino médio/profissionalizante no Brasil e na Argentina a partir das recomendações de organizações internacionais por contribuir com a redução do hiato entre o Norte e o Sul do planeta na desigualdade social e educacional.

Sob a ótica das Epistemologias do Sul, o foco é o nível do ensino médio/profissionalizante dos países, uma vez que a globalização exige a interação no campo da educação. Optei por um estudo de países geograficamente fronteiriços e de papel ativo na América Latina.

Pensando a partir da perspectiva das epistemologias do Sul e questionando os paradigmas dominantes e suas associações com o neoliberalismo, foi necessário fazer o contraponto com as recomendações advindas de órgão internacionais que elaboram políticas públicas para a educação, no espaço dos países latino-americanos.

Portanto, um projeto que vise à educação para todos, como, por exemplo, o projeto da UNESCO, que é pautado no princípio da equidade, sem igualdade de oportunidades, é uma ação que potencializa a reprodução de injustiças. Isso porque a escola, local da educação formal, deveria se preocupar com o destino

dos que não venceram, que não vêm ao caso quando aplicados apenas os preceitos de equidade e de meritocracia. Associando a igualdade à meritocracia, Dubet (2008) salienta que:

[...] tudo parece a priori muito simples: a igualdade meritocrática das oportunidades permanece a figura cardinal da justiça escolar. Ela designa o modelo de justiça, permitindo a cada um concorrer numa mesma competição sem que as desigualdades da riqueza e do nascimento determinem diretamente suas oportunidades de sucesso e de acesso a qualificações raramente raras. Hierarquizando os alunos unicamente em função de seu mérito, espera-se que a igualdade das oportunidades elimine as desigualdades sociais, sexuais, étnicas e outras, que caracterizam todos os indivíduos. (Dubet, 2008, p.11)

Diante disso, evidencia-se que a igualdade de oportunidades não é justa para indivíduos que não são iguais nem em nascimento nem em riqueza. Acrescento, ainda, não só são desiguais, como também são absolutamente desproporcionais os predicados entre sujeitos. Indivíduos diferentes necessitam de tratamentos diferenciados ou, em outros termos, necessitam de desigualdades justas. Dito isso, há de se considerar que justiça, mérito e igualdade são questões da esfera da política e, como tais, devem ser dirigidas segundo princípios democráticos. Nesse sentido, entendo a democracia escolar com vista a possibilitar a gestão do ambiente escolar de forma livre, priorizando a aplicação de seus recursos materiais para atender também a sorte dos vencidos, a mobilidade e permanência dos sujeitos que compõem o processo de ensino e da aprendizagem.

Considerando que, a partir do ingresso no ensino médio e profissional, o estudante, em sua maioria, é obrigado a definir também a qual classe social vai pertencer. Dito isso, corrobora a ideia de que a divisão de classes só acentua as desigualdades. O projeto da UNESCO para a educação na América Latina necessita estar atento ao combate às desigualdades de oportunidades como também repensar a escola equânime com vista a caminhar no rumo da escola igual para todos.

Referências

- Ball, S. J.** (2014) *Educação Global S. A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa-PR: UEPG.
- Dubet, François** (2008). *O que é uma escola Justa?: a escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez.
- Oreal** (2017). *Oficina Regional de Educação para a América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/regional-bureau-of-education/>
- Santos, B. de S.; Meneses, M. P.** (2009). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almeidina.
- Uczak, L. H.** (2014). *O PREAL e as políticas de avaliação educacional para a América Latina*. (tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.