

**Transformação docente como política pública educacional:
Consistências entre os planos do Equador, Paraguai e Uruguai***

**Teaching transformation as educational public policy: Consistencies
between the plans of Ecuador, Paraguay and Uruguay**

**Transformación docente como política pública educativa:
Congruencias entre los planes de Ecuador, Paraguay y Uruguay**

Jorge García Riart¹

Resumo

Neste trabalho, exploramos a semelhanças de linhas de ação pública que foram desenhadas nos últimos anos no Equador, Paraguai e Uruguai, três países relativamente pequenos da América do Sul, em torno da dimensão docente de seus sistemas educacionais, bem como sua relação com as propostas de organizações internacionais para a transformação educacional. Para a sistematização, analisa-se o conteúdo dos documentos de trabalho e publicações tanto dos organismos internacionais como dos ministérios da educação de cada país. Os eixos identificados convergem no desenvolvimento e fortalecimento da dimensão docente, no aprimoramento de competências, no desenvolvimento de mecanismos de acesso, permanência e graduação (carreira docente), entre outros. Embora as propostas pareçam repetir as políticas públicas da década de 1990 aplicadas na região, por não terem produzido resultados, aponta-se, à luz dos cenários prospectivos, que a transformação do ensino deve ser orientada para a inovação e articulação da produção de conhecimento.

Palavras-chave: Transformação educacional. Docente. Política pública educacional.

Abstract

In this academic essay, we explore the congruence of lines of public action that have been designed in recent years in Ecuador, Paraguay and Uruguay, three relatively small countries in South America, around the teaching dimension of their educational systems, as well as their relationship with proposals for educational transformation raised by international organizations. For systematization, the content of working documents and publications from both international organizations and the ministries of education in each country are analyzed. The identified axes converge with the development and strengthening of the teaching dimension, in the improvement of skills, in the development of mechanisms for access, retention and graduation (teaching career), among others. Although the proposals seem to repeat the public policies of the 1990s applied in the region, as they have not produced results, it is pointed out, in light of the prospective scenarios,

¹ Atualmente, membro do Conselho Nacional de Educação e Ciências, Conselho Nacional de Educação Superior do Paraguai; Doutor em Educação Superior pela Universidade de Palermo, Argentina. Pesquisador categorizado como candidato pelo PRONII-CONACYT em análises de políticas públicas educativas e história social. [ORCID 0000-0001-9728-3702](https://orcid.org/0000-0001-9728-3702). Contacto: jordiriart@yahoo.com.

* Texto em Português – Marisa Emmer (Formada em Letras, pela UEM – 2022)

that the transformation of education must be oriented towards innovation and articulation of knowledge production.

Keywords: Educational transformation. Teacher. Educational public policy.

Resumen

En este trabajo, exploramos la congruencia de líneas de acción pública que han sido diseñadas en los últimos años en el Ecuador, en el Paraguay y en el Uruguay, tres países relativamente pequeños de Sudamérica, en torno a la dimensión docente de sus sistemas educativos así como su relación con las propuestas de transformación educativa planteadas por organismos internacionales. Para la sistematización, se analiza el contenido de documentos de trabajo y publicaciones tanto de organismos internacionales como de los ministerios de educación de cada país. Las correspondencias identificadas confluyen en el desarrollo y fortalecimiento de la dimensión docente, el mejoramiento de competencias, el desarrollo de mecanismos de acceso, permanencia y egreso (carrera docente), entre otros. Si bien, las propuestas parecen repetir políticas públicas de los años 1990 aplicados en la región, como no han dado resultados, se señala, a la luz de escenarios prospectivos, que la transformación docente debe conducirse hacia la innovación y la articulación de la producción de conocimiento.

Palabras clave: Transformación educativa. Docente. Política pública educativa.

Introdução

Neste trabalho exploramos a semelhança de linhas de ação pública que tem sido concebida nos últimos anos no Equador, Paraguai e Uruguai² em torno da dimensão docente e dos sistemas educativos, bem como as propostas de transformação educativa formuladas por organismos internacionais.

Para compreender a tendência da transformação educativa é importante conhecer como ponto de partida, de modo comparativo, as propostas provenientes de organismos internacionais com muita influência na região, tais como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (antes Corporação Andina de Fomento, de agora em diante CAF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID e a Organização das Nações Unidas para a educação, ciência e cultura, a UNESCO.

No caso da CAF, para conhecer as considerações principais de Desenvolvimento educativo recorreremos ao documento chamado “ Educação, Inclusão e Desenvolvimento: Agenda educativa da CAF³(2021). Do BID, levamos em conta principalmente a nota técnica chamada “ O poder do currículo para transformar a educação: como os sistemas educativos incorporam as habilidades do século XXI para preparar os estudantes diante dos desafios atuais (2022). No caso da UNESCO, nos

² El Ecuador, el Paraguay y el Uruguay são 3 dos países relativamente menores da da América do Sul considerando a superfície territorial: Equador com 256.370 km², Paraguai 406.752 km² e Uruguai 176.215 km², diante do Brasil com território de 8, 51 milhões km².

³ Consulta em : <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1726>

valemos da versão em espanhol do documento original “Remagining our future together: A new social contract for education” (2021), preparado pela Comissão Internacional sobre os futuros da educação.

No núcleo desta apresentação, sistematizamos as semelhanças das linhas de ação ao longo das transformações educativas traçadas por Equador, Paraguai e Uruguai com o fim de identificar as compatibilidades na dimensão docente.

Por fim, analisamos retrospectivamente as linhas de ação propostas nos três países em estudo, bem como os cenários prospectivos de transformação dos professores à luz das propostas apresentadas pelos especialistas em educação.

A pergunta orientadora deste trabalho é: que linhas de ação conceberam o Equador, o Paraguai e o Uruguai para responder às expectativas de transformação docente?

Transformação a partir de organizações internacionais

Em 2018, no Panamá, a CAF apresentou quatro eixos centrais nos quais a América Latina deve basear o desenho e a implementação de políticas para melhorar o acesso dos jovens a uma educação relevante e de qualidade, e contribuir para a transformação produtiva e a competitividade do trabalho. Esses eixos são

- Garantir a conclusão do ensino médio, especialmente para os jovens de baixa renda;
- Aumentar a qualidade da educação com ênfase na equidade;
- Facilitar a formação em aptidões e competências exigidas pelo mercado de trabalho;
- Conceber e implementar intervenções abrangentes centradas no desenvolvimento de competências.

A apresentação foi efetuada no âmbito da Conferência Internacional "Formação Profissional 4.0: o futuro do trabalho e a nova formação profissional", organizada pelo Instituto Nacional de Formação Profissional e Formação para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos do Panamá e pela Organização Internacional do Trabalho.

Desde então, a agenda da CAF no domínio da educação tem-se centrado na melhoria do acesso a instalações escolares de qualidade, na melhoria da qualidade da educação a todos os níveis, no reforço da relevância da educação e na melhoria da gestão

da educação. Especialmente no domínio da qualidade, o seu objetivo é apoiar o desenvolvimento profissional dos professores e dos gestores (CAF, 2021).

O relatório do BID "O Poder do Currículo para Transformar a Educação" analisa a forma como diferentes sistemas educativos, dentro e fora da região da América Latina e das Caraíbas, incorporaram as competências do século XXI nos seus currículos e as condições que tornam possível traduzir o currículo pretendido num currículo de facto na sala de aula. O relatório argumenta que:

- As lacunas de competências entre o que a sociedade e o mercado de trabalho exigem e o que os sistemas formais de educação e formação proporcionam estão a aumentar;
- O currículo é o principal instrumento dos sistemas educativos para traduzir as necessidades da sociedade em termos de capital humano em conteúdos, competências e aptidões específicas;
- Nem sempre existe uma correspondência direta entre as normas previstas no papel (ou seja, o currículo previsto) e o ensino e a aprendizagem reais que têm lugar na sala de aula (ou seja, o currículo de facto);
- A forma como as pessoas são educadas e formadas atualmente determinará se os países da região serão capazes de se transformar e de proporcionar maior prosperidade e oportunidades para todos.

O documento explica ainda que uma das chaves para os alunos incorporarem as competências do século XXI é que o perfil dos seus professores deve ser baseado na investigação, criador de conhecimento e capaz de promover um ambiente de aprendizagem colaborativo. Por conseguinte, existe uma tendência crescente para adotar abordagens práticas para o desenvolvimento profissional dos professores (MATEO DIAZ; RHYS LIM, 2022, p. 26).

Por seu lado, o relatório da Comissão Internacional sobre o Futuro da Educação reconhece o poder da educação para provocar mudanças profundas. Para isso, o ponto de partida deve ser uma visão partilhada das finalidades públicas da educação. Precisamente,

o documento "Um novo contrato social para a educação", para renovar a educação, propõe (o eixo dos professores está sublinhado):

- Pedagogias cooperativas e solidárias;
- Currículos e conhecimentos comuns;
- Os professores e a profissão docente;
- Proteger e transformar a escola;
- Educação em tempos e espaços diferentes.

Entre outras coisas, o informe da Unesco, remarca a condição de redefinir a docência como uma profissão colaborativa:

Os talentos e capacidades individuais dos docentes devem ser reforçados mediante a colaboração e o acompanhamento. Os professores, e devem seguir tendo um papel central na reconfiguração do contrato social da educação para nosso futuro. Sua capacidade de se fazer dependente diretamente do grau em que a cooperação e colaboração estejam integradas em sua forma de trabalho. (UNESCO, 2022, p. 85)

Em 2022, o Secretário-Geral das Nações Unidas reuniu os líderes mundiais em Nova York, para discutirem sobre os Fundamentos de Transformação da Educação, a fim de colocá-la no topo da agenda política. Mais de 130 países comprometeram-se a revitalizar os seus sistemas educativos e a acelerar a ação para acabar com a crise da aprendizagem.

Um dos possíveis elementos de transformação da educação a ser incluído nas declarações dos países convocados, focou na mudança da profissão docente, de acordo com a nota conceitual e o esboço do programa preparados para os Fundamentos, que teve lugar de 16 a 19 de setembro deste ano.

Transformações nos Planos Nacionais

Equador

De acordo com a informação disponibilizada no site oficial do Ministério da Educação, o Equador realizou esforços para levar a cabo a Transformação Educativa, através do diálogo com diferentes atores cujas contribuições amparam as mudanças

profundas para implementar no domínio educativo. Especificamente, o plano (Figura 1) estabelece cinco abordagens, nomeadamente (a abordagem número 3 está sublinhada):

- 1 - Promoção da Educação Inclusiva,
- 2- Melhoramento da Aprendizagem
- 3 - Formação Docente:
- 4 - Implementar uma transformação digital verdadeira
- 5 - Financiamento da educação



Figura 1: Capa do dossiê de Transformação Educativa do Equador.

Em particular, a abordagem 3 "Formação de professores" propõe o fortalecimento de competências, onde os professores são os principais protagonistas do seu desempenho profissional numa perspectiva inovadora (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023, p. 5). Especificamente, dá ênfase à formação para o desenvolvimento de competências, incluindo as pedagógicas, disciplinares e digitais, através de processos de formação contínua, implementação de programas de desenvolvimento profissional que promovam a trajetória de formação, processos de seleção rigorosos que garantam uma atividade de formação de alto nível (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023, p. 4).

Paraguai

No caso do Paraguai, o governo nacional implementou o projeto "Esboço da Estratégia para a Transformação Educativa" como uma ferramenta social de participação, tanto para o diagnóstico como para a análise, com traço e formulação de políticas e estratégias que permitam o cumprimento efetivo do direito a uma educação de qualidade. Como resultado, foi elaborado o Plano Nacional de Transformação Educacional 2040 (Figura 2), que posteriormente passou a ser denominado Plano Nacional de

Desenvolvimento Educacional 2040. Em síntese, as políticas propostas são (a política 4 está sublinhada):

- Família, Sociedade e Educação;
- Modelos educativos bilíngues;
- Apropriação pedagógica da ciência e da tecnologia na educação;
- Desenvolvimento profissional dos educadores;
- Fortalecimento do Ensino Técnico e da Formação Profissional;
- Gestão educacional centrada na aprendizagem;
- Avaliação e pesquisa educacional para melhoria contínua;
- Financiamento educacional sustentável;

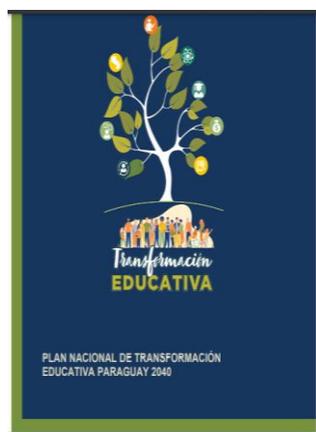


Figura 2. Capa do Plano Nacional de Transformação Educativa do Paraguai

O documento elaborado no Paraguai aponta que o desenvolvimento profissional do educador é central para a transformação educacional. Esta dimensão integra as linhas estratégicas que permitem ter professores bem formados, capazes de orientar os processos de aprendizagem dos alunos, aplicando pedagogias ativas e com um conhecimento consistente do currículo. Os professores devem ter um sólido programa de desenvolvimento profissional específico, enquadrado numa carreira docente que gere as condições adequadas para um bom desempenho em sala de aula (PARAGUAI, 2022, p. 43).

Uruguai

Por sua vez, a Administração Nacional de Educação Pública do Uruguai - daqui em diante ANEP - organizou, em 2021, uma série de categorias de consulta e intercâmbio para recolher as opiniões de vários atores sobre a transformação da educação. Os espaços

de participação, que estão definidos no documento "Roteiro de Transformação Curricular Integral", são fundamentais neste processo de transformação. Os eixos de ação propostos são (o eixo 5 está sublinhado):

- 1- Ampliar o acesso, a retenção, a graduação e melhorar o percurso de todos os alunos nos diferentes ciclos de sua formação, promovendo a aprendizagem de qualidade;
- 2- Reduzir a desigualdade interna do sistema de ensino e melhorar a aprendizagem dos alunos, com foco nos setores mais vulneráveis educacional e socialmente;
- 3 - Adequar a proposta curricular em todos os níveis de ensino.
- 4- Fortalecer a gestão escolar e promover comunidades integradas de aprendizagem;
- 5- Conceber e estabelecer uma política nacional de professores que inclua a formação inicial, o desenvolvimento profissional e a progressão na carreira, bem como as condições de trabalho;
- 6 - Transformar o desenho e a gestão institucional, profissionalizando processos e funções técnico-administrativas e de serviços.

O plano Nacional de Desenvolvimento Educativo 2020-2024 do Uruguai⁴ - versão 2023 (Figura 3), na dimensão do ensino, apresenta como propostas: a formação universitária de educadores e professores, uma nova carreira orientada para o desenvolvimento de nove competências, o desenvolvimento profissional permanente, novas formas de promoção, melhores condições de trabalho, um programa que favoreça

⁴ Consulta em : <https://www.anep.edu.uy/plan-educativo-20-24>

as capacidades de investigação, de extensão e a melhoria das taxas de egresso. (ANEP, 2023:18).



Figura 3. Capa do Plano de Desenvolvimento Educativo do Uruguai

Discussão

Como se apresenta no quadro 1, os planos de transformação educativa formulados no Equador, Paraguai e Uruguai coincidem estrategicamente, entre outros eixos, a dimensão docente.

Quadro 1 - Comparativo dos Planos de Transformação Educativa

	Ecuador	Paraguay	Uruguay
Titulo	Transformação Educativa no Equador	Plano Nacional de Transformação Educativa 2040 → Plano Nacional de Desenvolvimento Educativo 2040	Plano Nacional de Desenvolvimento Educativo 2020-2024
Linhas de	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover uma educação inclusiva 2. Melhoramento da Aprendizagem 3. Formação Docente 4. Implementação de uma transformação digital verdadeira. 5. Financiamento da educação 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Família, Sociedade e Educação 2. Modelos educativos bilíngues 3. Apropriação pedagógica da ciência e tecnologia no âmbito educativo 4. Desenvolvimento profissional do educador 5. Fortalecimento da Educação Técnica e Formação Profissional 6. Gestão educativa centrada na aprendizagem 7. Avaliação e investigação educativa para melhoria e aprendizagem contínua 8. Financiamento educativo sustentável 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planos e programas: Transformação curricular integral 2. Desenvolvimento de uma política nacional docente 3. Autonomia das escolas, colégios e universidades 4. Redução da Desigualdade 5. Revisão dos perfis de direção e supervisão. 6. Melhoria da gestão Institucional 7. Desenvolvimento de uma gestão com foco em melhoria contínua.

Fonte: Elaboração do autor a partir das informações dos planos em seus portais.

No Equador, o desafio docente se expressa no fortalecimento das competências, como no Paraguai, embora com ênfase no desenvolvimento da carreira docente, o que coincide com o Uruguai.

Logicamente, os planos também coincidem com linhas transversais como a inclusão, a melhoria dos programas, a transformação digital, o financiamento e a melhoria da gestão institucional.

De um ponto de vista geral, a inclusão da dimensão docente nos planos de educação pública não é novidade. Parece que nesses países ainda permanece a inércia das políticas públicas de educação dos anos 1990. Naquela época, a política de ensino centrava-se na facilitação de competências pedagógicas para que os professores atuassem como intérpretes do currículo, quase como um reducionismo da função docente (IAIES, 2011, p. 36-38).

A avaliação dos professores era vista como um mecanismo de incentivo à melhoria e, por isso, partia-se do pressuposto de que aqueles que obtivessem melhores resultados seriam reconhecidos. (...) A convicção de que a aprendizagem dos alunos dependia apenas das competências pedagógicas dos professores e a pressão exercida pelas avaliações de qualidade, tanto dos alunos como dos professores, manifesta-se como uma concepção política subjacente (IAIES, 2011, p. 37).

Um pedagogo entusiasta, Ezequiel Ander Egg (2004, p. 108), argumentou que antes de iniciar uma reforma educativa, a formação e a educação dos professores tinham de ser resolvidas primeiro.

Porque é que a dimensão do professor volta a ser crucial nos planos de reforma educativa, agora chamados de transformação educativa? Porque não se produziram os resultados esperados. Então, os modelos educativos entraram em crise e os responsáveis pelas tomadas de decisões, começaram a repensar a reforma (IAIES, 2011, p. 38).

Ander Egg (2004, p. 109-111) já alertava, nos anos 2000, que era necessário repensar a reforma em termos de pensamento, ou seja, como ensinamos os alunos a pensar ou a produzir novos conhecimentos para viver numa "era planetária".

Juan Carlos Tedesco afirmou ainda que as reformas institucionais implementadas nos planos de reforma educativa caíram em políticas de descentralização administrativa sem a possibilidade de os professores assumirem a sua autonomia. "Os professores foram

subestimados ou simplesmente considerados como mais um insumo no processo pedagógico" (TEDESCO, 2009, p. 103).

Para Mariano Narodowsky, o modelo educativo (aplicado no seu país, a Argentina) entrou em colapso. A sua interpretação dos caminhos a seguir para desatar o nó baseia-se na desmistificação da profissão de professor. A formação de professores é importante, mas está meio século atrasada - na sua opinião -; a chave hoje é a inovação.

A melhoria educacional não é a soma das competências de cada educador, mas se expressa quando há condições para a inovação, o trabalho em equipe, o trabalho em rede e a auto avaliação institucional em um contexto profissional, empreendedor e desierarquizado. (...) A profissionalização dos professores não depende apenas de uma nova concepção de sua formação. Ela também está relacionada a identidades historicamente consolidadas que precisam ser revistas (NARODOWSKI, 2018, p. 190).

Claudio Suasnábar, Mariano Palamidessi e Jorge Gorostiaga (2012) compilaram uma série de avaliações descritivas - originárias de diferentes países da América Latina - da produção de conhecimento educacional, ou seja, da investigação educacional. Constataram que o desenvolvimento do conhecimento nesta área não está concentrado em fontes oficiais ou nas universidades tradicionais, mas sim disperso em organizações do "terceiro setor". Por isso, deve ser feito um esforço de articulação e sistematização "para orientar e coordenar as esferas de cooperação".

É claro que o cenário proposto no que diz respeito às relações entre conhecimento e política, entre agências especializadas e governo estadual, não implica deixar de ver que há um amplo campo de produção cujas lógicas de trabalho não estão primordialmente ligadas ao diagnóstico e à assistência técnica ou à assessoria política, mas sim à geração de conhecimento acadêmico. (...) Qualquer análise sobre o futuro das relações analisadas (...) deve lembrar que a produção e a circulação do conhecimento em educação não podem ser *reduzidas ao conhecimento orientado para a política* (SUASNÁBAR, C.; PALAMIDESSI, M; GOROSTIAGA, J., 2012).

Considerações Finais

De acordo com a exploração dos documentos oficiais sobre a transformação da educação no Equador, no Paraguai e no Uruguai, existem linhas de ação pública que

coincidem com os planos de educação concebidos por cada país para serem implementados num futuro próximo.

As congruências estão presentes nas dimensões do currículo, da tecnologia educacional e do financiamento, por exemplo, que por sua vez correspondem a linhas de apoio económico ou recomendações técnicas emanadas de organismos internacionais como a CAF, o BID e a UNESCO, cujos documentos analisamos.

Em particular, a nosso ver, os planos de transformação educacional convergem também para o desenvolvimento e fortalecimento da dimensão docente, que se expressam, em geral, na melhoria das competências dos professores e no desenvolvimento de mecanismos de acesso, permanência e graduação (carreira docente).

Inferimos que a necessidade de transformação do modelo educativo no Equador, Paraguai e Uruguai e a tentativa de alinhar a transformação educativa com as linhas de desenvolvimento de cada um destes Estados deve ser expressa numa política pública educativa que privilegie a transformação docente sem repetir os formalismos administrativos implementados na década de 1990.

Como escreveu Tedesco (2009, p. 113), assumir a transformação educativa implica gerir complexidades e condições multidimensionais. A transformação do professor expressa como política pública educativa deve ser abordada a partir de diferentes aspectos que não só incluem a formação de novas competências - embora sejam estritamente indispensáveis para enfrentar os desafios futuros da educação, como os relacionados com a mediação tecnológica -, os ajustes institucionais para uma gestão educativa eficaz, bem como uma maior participação dos cidadãos no controlo das decisões públicas.

Estarão os países em estudo verdadeiramente preparados para enfrentar a transformação do professor como política pública de educação? Sem dúvida, as condições locais e os conhecimentos produzidos que podem prever um cenário ótimo para a dimensão do professor nos próximos anos, precisam ser mais explorados.

Referências

ANDER-EGG, E. **Los desafíos de la educación en el siglo XXI**. Rosario: Homo Sapiens, 2004. 138 p.

- ANEP. **Plan de desarrollo educativo 2020-2024**. Montevideo, 2023. 20 p.
- CAF. **Educación, inclusión y desarrollo**: Agenda educativa de CAF. Caracas, 2021. 11 p.
- IAIES, G. F. **Los debates de la política educativa en el nuevo milenio**. Buenos Aires: Aique, 2011, 160 p.
- MATEO DIAZ, M.; RHYS LIM, J. ed. **El poder del currículo para transformar la educación**: cómo los sistemas educativos incorporan las habilidades del siglo XXI para preparar a los estudiantes ante los desafíos actuales (nota técnica no. IDB-TN-02516). BID, julio 2022. 194 p.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **La transformación educativa en el Ecuador**, 1ª edición. Quito, 2023. 10 p.
- NARODOWSKI, M. **El colapso de la educación**. 1ª ed. Buenos Aires: Paidós, 2018. 240 p.
- REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Plan Nacional de Transformación Educativa Paraguay 2040**. Asunción, 2022. 270 p.
- SUASNÁBAR, C.; PALAMIDESSI, M; GOROSTIAGA, J. **Conclusiones**. La producción especializada de conocimientos y el gobierno de la educación en América Latina. Algunas reflexiones sobre el pasado, presente y futuro. En GOROSTIAGA, J.; PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C. (comps.). 1ª ed. Buenos Aires: Noveduc, 2012, pp. 221-236.
- TEDESCO, J.C. **Educación en la sociedad del conocimiento**. 2ª ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. 122 p.
- UNESCO. **Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación**. Santiago: OREALC/UNESCO, 2022. 192 p.

Recibido 21/01/2024

Aceito 22/03/2024

Publicado 01/04/2024

