「PANORAMA REGIONAL」

Inclusão e equidade na educação

SITEAL INCLUSÃO E EQUIDADE EDUCACIONAL

unesco

1. Introdução

Este documento aborda a situação dos sistemas escolares da América Latina sob a perspectiva da inclusão e da equidade. Em um momento histórico em que os governos realizam esforços importantes para ampliar o acesso à educação e melhorar os resultados de aprendizagem, este documento apresenta uma avaliação sobre a situação atual com base em um conjunto atualizado de indicadores e um levantamento das principais políticas em desenvolvimento.

A inclusão educacional é entendida como um processo que ajuda a superar os obstáculos que limitam a presença, a participação e as conquistas dos estudantes (UNESCO, 2017). Isso implica não restringir a análise ao acesso ao sistema educacional, mas também considerar as situações daqueles que realizam trajetórias escolares descontínuas, ou aqueles que não alcançam, apesar da presença, as aprendizagens esperadas.

Com relação à equidade, a abordagem adotada se baseia na necessidade de superar o conceito de igualdade formal – que torna invisíveis as desigualdades e as diferenças – assim como as perspectivas que contemplam a igualdade de oportunidades em vez da igualdade de resultados, reconhecimento e consequências educacionais. Formas de compensação educacional acessíveis a todos que oferecem vias ou itinerários com pouco valor social são exemplos das visões a serem superadas, assim como o esquecimento histórico da riqueza multicultural da nossa região.

A partir destas considerações sobre inclusão e equidade, a temática do documento requer a consideração de diferentes parâmetros[1].

1. Que todas as pessoas em idade escolar frequentem a escola, e que o façam em instituições onde certas qualidades básicas são garantidas (infraestrutura, corpo docente, recursos pedagógicos, seleção curricular, tempo letivo).

2. Que todas as pessoas tenham garantida uma formação compartilhada, independentemente de sua origem e das condições de sua criação.

3. Que esta formação compartilhada não anule as singularidades e a cultura local, nem codifique a cultura de setores específicos da população como única autorizada; pelo contrário, que promova a compreensão da cultura e dos interesses de todas as pessoas.

4. Que não haja condicionamento sobre o que os estudantes poderão continuar estudando após terem concluído um determinado nível educacional.

5. Que cada vez que surja uma nova barreira ao acesso à escola ou para a aprendizagem nela, o Estado deve tomar medidas positivas imediatas para remover essas barreiras e gerar o apoio que permita a todas as pessoas desfrutar plenamente de seu direito à educação. Isso significa garantir acesso, experiências significativas ao longo de suas trajetórias e aprendizagens relevantes ao concluir cada um dos níveis obrigatórios.

Deve-se ressaltar que a abordagem adotada no documento adverte sobre as pressões exclusionistas (Ainscow e Miles, 2008) que operam sobre todos os grupos cujos direitos foram historicamente violados por pertencer a uma minoria étnica, religiosa ou linguística, ou a um povo indígena; por motivos de gênero e socioeconômicos; por ter uma deficiência; por viver em zonas rurais remotas; por ser migrantes, deslocados internos ou refugiados, entre outras situações. Embora o documento não aborde a situação de todos esses grupos de maneira diferenciada, enfatiza os esforços dos sistemas educacionais para promover políticas e práticas nas escolas que eliminem barreiras, e para projetar,

implementar e sustentar mecanismos que tornem possível acolher a totalidade dos estudantes e tornar sua inclusão efetiva.

A seção seguinte caracteriza as estruturas normativas na região[2] em relação à inclusão e equidade na educação. Em seguida, sistematiza as iniciativas políticas implementadas para garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, adolescentes e jovens no sistema educacional. Também inclui uma seleção de indicadores para avaliar o avanço e os desafios pendentes em termos de inclusão e equidade na educação na região. Ao final, será apresentado um balanço da situação atual a fim de considerar os desafios para a inclusão plena.

2. Estruturas normativas e institucionais regionais

A educação básica se expandiu na região ao longo do século 20. Os processos foram díspares segundo as realidades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país. Entretanto, nas últimas décadas, seguindo os padrões internacionais, houve um avanço na instalação do direito à educação e na tendência sustentada de estender o período de escolaridade obrigatória.

As ondas de reformas educacionais e as novas legislações estabeleceram de modo progressivo a obrigatoriedade do último ano do nível inicial em todos os países da região, desde os anos 90. Ao mesmo tempo, a extensão do ensino obrigatório concentrou-se no primeiro nível da educação secundária a partir dos anos 2000, e depois na maioria dos países foi estendida à secundária superior[3].

Conforme analisado (López, 2007), as últimas leis de educação dos países latino-americanos estão estruturadas em torno de uma compreensão da educação como um direito, e propõem horizontes cada vez mais elevados com respeito à formação das novas gerações. A tendência de universalizar e tornar obrigatórias novas etapas de escolarização reflete os esforços empregados pelas sociedades da região na tentativa de consolidar as bases para a inclusão educacional e social. Esta mudança de perspectiva nas estruturas normativas implica a obrigação do Estado de garantir uma oferta educacional universal e de qualidade em cada um dos níveis contemplados no novo cenário. Por exemplo, historicamente, a demanda por estabelecimentos de ensino no nível inicial ou na secundária superior estava concentrada principalmente em áreas urbanas e periurbanas, e em setores sociais situados nos estratos médios e altos da escala socioeconômica. A regulamentação atual, por outro lado, torna necessário garantir a oferta educacional em áreas geográficas ou sociais onde tal oferta não existia, como as zonas rurais ou as áreas de residência de setores mais marginalizados.

Em segundo lugar, o novo horizonte das políticas educacionais dos países, que exige que cada Estado garanta a todos os seus habitantes o acesso à totalidade do ciclo escolar obrigatório, leva à necessidade de promover ações que permitam àqueles que, por diversos motivos, interromperam suas trajetórias educacionais, retornar à escolaridade e reforçar o vínculo escolar com os que sofrem risco de abandonar a escola.

Finalmente, a obrigação de garantir o direito à educação de forma universal remete à necessidade de erradicar todas as formas de discriminação no funcionamento dos sistemas educacionais. Isso implica brindar atenção educacional à diversidade dos estudantes, com ênfase nos coletivos que historicamente sofrem diferentes formas de exclusão escolar.

Analisando especificamente as estruturas normativas que regem a inclusão e a equidade na educação, a Tabela 1 sistematiza as leis nacionais destinadas a garantir a inclusão educacional de todos os estudantes, sem discriminação.

PT - Tabla 1. Leyes nacionales dirigidas a garantizar la inclusión educativa

Como é possível observar, os diferentes países promulgaram leis para avançar a inclusão de pessoas com deficiência. Em muitos casos, e em função de suas realidades históricas e culturais, também definiram normativas sobre educação bilíngue intercultural voltada para os povos indígenas e as comunidades afrodescendentes. Em termos gerais, essas leis referem-se à restituição dos direitos de grupos em situação de discriminação ou vulnerabilidade.

Na mesma linha, houve avanço nos últimos anos em termos de leis sobre igualdade de gênero e políticas integrais de atenção e educação para a primeira infância. Embora fosse apropriado considerá-las aqui, não foram objeto neste levantamento, já que existem documentos específicos para cada uma dessas áreas (para mais informações, consulte o Relatório sobre Educação e Gênero e o Relatório sobre a Primeira Infância).

Conforme analisado (López, 2007), uma vez promulgadas, essas leis são instrumentos políticos potentes. Consistem em horizontes que permite promover ações, convocar atores e mobilizar recursos. Entretanto, embora os compromissos legais façam parte do horizonte da política, não geram por si mesmos as mudanças para o pleno gozo do direito à educação. É através da política e do plano de ação educacional que se revela a forma como o Estado traduz estes horizontes em compromissos políticos concretos (IIPE UNESCO, 2020).

Neste sentido, os países da região contam com planos setoriais de inclusão e equidade na educação com o objetivo de brindar seu acesso à diversidade dos estudantes, especialmente aos grupos com maior risco de exclusão.

PT - Tabla 2. Planes sectoriales de inclusión y equidad en educación

A Tabela 2 sistematiza planos nacionais de igualdade de oportunidades com foco em grupos étnicos, migrantes, populações em situações de vulnerabilidade social e educacional, e também pessoas com deficiência. As estratégias nacionais ou planos de educação inclusiva são paradigmáticas deste eixo. Por fim, existem também planos ligados aos direitos humanos e à educação cidadã. Cabe destacar que os diferentes modos de organização política, tradição e idiossincrasia de cada país incidem na hierarquia e no formato dado a cada uma dessas regulamentações e políticas, como também será visto mais adiante nos programas analisados.

Em suma, nas últimas duas décadas, os países latino-americanos tiveram avanços nas regulamentações para ampliar a escolaridade obrigatória e incorporar coletivos historicamente excluídos. Para isso, empreenderam processos de expansão de seus sistemas educacionais e modalidades alternativas para garantir as condições necessárias para contar com instituições escolares mais inclusivas.

3. Políticas

A política educacional na fase da escolaridade obrigatória é composta pelo conjunto articulado, regulamentado e direcionado de investimentos, bens, serviços e transferências que os Estados direcionam para garantir o direito à educação. Este documento contempla, particularmente, as decisões e a capacidade que cada país demonstra para sustentar o sistema educacional e reduzir as

lacunas de acesso, a permanência e a conclusão entre os diferentes grupos sociais, com ênfase especial naqueles que historicamente foram excluídos ou relegados.

Para o levantamento das políticas educacionais no eixo inclusão e equidade vigentes em cada país da região, foi realizada uma análise de tendências, utilizando principalmente a base de políticas e normativas do SITEAL e os sites oficiais dos ministérios da educação nacionais.

Ao mesmo tempo em que se destacam certas políticas nacionais, deve-se observar que elas precisam ser analisadas sob uma perspectiva ecológica. Neste sentido, assumimos um alerta de Weaver-Hightower (2008), quem afirma que as condições que tornaram possível uma determinada iniciativa política e as formas que se desenvolveu configuram uma *ecologia da política.* Tomando a ecologia pelo que é, uma metáfora, o autor alerta sobre a necessidade de considerar essas dinâmicas e suas inter-relações ao analisar as regularidades e singularidades de cada política e seus processos, e evitar a tentação de sugerir transferências automáticas ou extensões descontextualizadas.

Como mencionado, a abordagem de inclusão educacional adotada considera todos os grupos cujos direitos foram historicamente violados devido à sua origem étnica ou religiosa, sua localização geográfica de residência ou nascimento, situação econômica, condição de gênero, deficiência, entre outros. Também se concentra nos recursos alocados pelos Estados para eliminar barreiras e fornecer apoio para garantir acesso, permanência e aprendizagem para toda a população dentro das instituições escolares.

Para fins de análise, este documento disponibiliza a sistematização das políticas educacionais que possuem fortes componentes de equidade e inclusão na agenda atual. Em seguida, são apresentadas as iniciativas políticas dos países da região, com a análise de algumas de suas características predominantes. Foram definidas quatro áreas de intervenção para a classificação, começando pelos programas que buscam ampliar e melhorar a oferta educativa: em primeiro lugar, aqueles que propõem modalidades educacionais alternativas para atender especificamente a grupos historicamente excluídos do sistema; em segundo, aqueles voltados para a infraestrutura escolar; e, em terceiro, os de acompanhamento das trajetórias escolares. A quarta área de intervenção aborda os programas de fortalecimento das condições de vida das famílias e da população em idade escolar, os quais têm um grande impacto no acesso à educação e na permanência na escolaridade.

3.1. Modalidades educacionais alternativas e variações no modelo organizacional e pedagógico

Os Estados devem garantir, por um lado, a gratuidade da educação nos níveis períodos estabelecidos e, por outro lado, os meios e acesso seguros. Ao mesmo tempo, os programas de ensino devem ser acessíveis a todas as pessoas, e ninguém deve ser objeto de discriminação por motivos de gênero, origem étnica, localização geográfica, situação econômica, deficiência, cidadania, pertencimento a um grupo minoritário, religião ou orientação sexual.

Para avançar nessa linha, os recursos e ações orientadas a erradicar as diferentes barreiras que persistem no funcionamento regular dos sistemas educacionais constituem um dos pontos focais onde foram identificados os maiores esforços para melhorar a situação dos sistemas educacionais a partir das perspectivas de inclusão e equidade. Trata-se de uma condição necessária para avançar no pleno exercício do direito à educação, traduzida em iniciativas ou diretrizes destinadas a atender populações ou grupos historicamente excluídos, através de propostas alternativas ou modelos educacionais e (re)definições curriculares, acompanhadas de orientações para sua gestão nos estabelecimentos educacionais.

É importante distinguir, neste ponto, as modalidades alternativas, que consistem na criação de circuitos institucionais paralelos ou complementares ao ensino regular (por exemplo, as propostas históricas específicas para jovens e população adulta, educação intercultural bilíngue ou educação hospitalar), e as que visam transformar a escola comum, introduzindo variações no modelo organizacional e pedagógico (Terigi, 2011) da sala de aula padrão. Oferecer uma educação relevante, culturalmente adequada e de boa qualidade para a totalidade dos estudantes, na escola comum, implica em uma nova projeção do modelo organizacional "tradicional", bem como na reavaliação das estruturas curriculares e das estratégias pedagógicas.

A tabela 3 destaca algumas das iniciativas desenvolvidas na região, abarcando a diversidade do panorama neste quesito.

PT - Tabla 3. Modalidades educativas alternativas, modelo organizacional y currículo

O desenvolvimento de modalidades alternativas e modelos institucionais inovadores aqui apresentados é geralmente acompanhado por componentes específicos de formação e atualização de docentes, tutores e equipes diretivas. Parte da capacitação para o desempenho em contextos educacionais atuais é parte da formação inicial e contínua regular da docência, mas há também ações especificamente concebidas para consolidar o caráter inclusivo e equitativo do sistema educacional.

Para ilustrar este cenário, mencionamos alguns dos documentos que incluem orientações para docentes elaborados por diferentes países: Programa Tempo de Aprender (Brasil), Orientações Pedagógicas para a Educação Inicial de crianças pertencentes a comunidades de grupos étnicos (Colômbia); Linhas de ação para os serviços de apoio educacional fornecidos pela Educação Especial na educação pré-escolar e básica (Costa Rica) e Adaptações Curriculares para a Educação com Pessoas Jovens e Adultas (Equador).

3.2. Infraestrutura educacional, equipamento e tecnologia

Para assegurar o acesso à educação, os Estados devem garantir instituições em quantidade suficiente e com características adequadas. Na maioria dos casos, os esforços destinados a construir novos estabelecimentos de ensino ou ampliar os existentes têm um caráter fortemente equitativo, pois buscam aumentar a disponibilidade de vagas a fim de incorporar grupos de estudantes historicamente excluídos dos sistemas educacionais. Nos últimos anos, a construção ou expansão de escolas tem buscado aumentar a oferta da educação inicial e secundária. Muitas dessas ações possuem, como mencionado acima, uma ênfase explícita na equidade, abordando áreas negligenciadas da oferta educacional.

Por outro lado, as instituições criadas e as previamente existentes devem contar com as instalações necessárias para funcionar em cada contexto específico, e estar equipadas com o mobiliário e materiais didáticos necessários. Em alguns países da região, desde o final da década de 2000, grandes esforços foram direcionados para fornecer equipamentos tecnológicos e conectividade à rede de instituições educacionais. Ao longo de toda a década, foram distribuídos dispositivos eletrônicos a estudantes, professores e instituições educacionais, e, nesse período, a maioria dos países implementou políticas e planos em torno das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Mais recentemente, a emergência sanitária da pandemia de covid-19 acelerou, onde foi possível, a ampliação da conectividade no território e a distribuição de equipamentos.

Com relação aos programas nacionais de infraestrutura educacional, há um sub-registro de linhas específicas ligadas a este levantamento, que talvez seja produto da forma como os acordos de construção ou reforma de escolas ocorrem em nível territorial e, portanto, salvo algumas exceções, se constituem em programas de âmbito nacional.

A Tabela 4 apresenta alguns dos programas de infraestrutura escolar, equipamentos e provisão de tecnologias vigentes nos países da região.

PT - Tabla 4. Programas de infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología

3.3. Políticas de acompanhamento das trajetórias escolares

Como foi analisado, a chegada em sala de aula de crianças e adolescentes das populações mais carentes, como resultado do processo de expansão da oferta e melhoria dos processos de inclusão educacional, levou à necessidade de promover inovações nas dinâmicas institucionais, nos modelos organizacionais e nas propostas de ensino. Isto contempla, além dos programas destinados aos grupos populacionais já descritos, estratégias que permitam a retenção ou retorno dos que, por diferentes motivos, tiveram suas trajetórias escolares interrompidas.

Em termos gerais, as políticas de acompanhamento das trajetórias educacionais buscam sustentar a escolarização de grupos vulneráveis, em alguns casos em situações de extrema vulnerabilidade social. A Tabela 5 apresenta algumas dessas iniciativas. Deve-se observar que, nos países federais, existem programas subnacionais ou federais que não estão incluídos aqui, dado o caráter do levantamento.

PT - Tabla 5. Programas de reingreso y acompañamiento de trayectorias escolares

A situação educacional resultante da pandemia de covid-19 levou os países a gerar iniciativas para retomar o vínculo das crianças, adolescentes e jovens que deixaram a escola. Estas iniciativas se nutriram das aprendizagens acumuladas em políticas como as aqui descritas, mas foi necessário gerar ações específicas para "re-vincular" e intensificar a educação. Também incorporaram novidades, como a disponibilidade de programas educativos na televisão, a implementação de plataformas online, materiais impressos para residências sem conectividade, cursos de formação sobre ambientes virtuais de ensino para docentes e inclusive intervenções para o apoio à saúde mental de crianças e jovens (García Jaramillo, 2020).

3.4. Políticas sociais e intersetoriais para fortalecer as condições de vida

Há uma ampla gama de ações que contribuem indiretamente para ampliar as oportunidades de acesso, permanência e aprendizagem dentro do sistema educacional, ao mesmo tempo em que fortalecem as condições de vida das populações mais vulneráveis e resolvem a precariedade que obstaculiza a inclusão, através de políticas sociais, alimentares, de proteção de direitos e de promoção da saúde, entre outras.

Dentro do conjunto de políticas destinadas a garantir a inclusão e a equidade na educação, este

documento destaca aquelas que se apoiam na transferência direta de recursos financeiros e de bens. Em alguns casos, como nas transferências de renda condicionadas, a identidade do programa é justamente a entrega de recursos (alimento, material didático, uniforme, entre outros) às famílias, crianças e adolescentes escolarizados. Em outros casos, como nos programas de alimentação, a transferência de recursos chega às pessoas responsáveis pela gestão dos estabelecimentos educacionais e constituem um componente vital para o funcionamento das escolas.

A Tabela 6 lista exemplos de ambos os tipos de iniciativas.

PT - Tabla 6. Transferencia directa de ingresos y bienes orientada a la inclusión y equidad en educación

Finalmente, no âmbito das políticas para fortalecer as condições de vida, cabe destacar que proliferaram nos últimos anos políticas integrais para o cuidado e educação da primeira infância.

Em suma, os governos dos países da região avançaram em diferentes dimensões da política educacional para garantir inclusão e equidade. Ainda assim, como será visto na seção seguinte, a universalização da educação obrigatória ainda é um desafio pendente em toda a região.

4. Panorama regional em dados

Tendo apresentado os avanços normativos em termos de inclusão e equidade na educação e algumas das políticas vigentes, esta seção incluirá uma seleção de indicadores para caracterizar a situação regional. Consideramos principalmente a base de indicadores estatísticos do SITEAL e os sites de organizações internacionais voltados para o tema.

Nem todas as questões envolvidas nos problemas de inclusão e equidade podem ser analisadas com o apoio dos dados disponíveis, pois estes são construídos em estreita relação com as abordagens a estes problemas. Consequentemente, não há informações disponíveis sobre todos os elementos necessários para avaliar a situação da educação na região. Isso não diminui o valor da análise oferecida neste documento, mas aponta seus limites.

Para começar, é importante destacar que, nas últimas duas décadas, os países latino-americanos ampliaram seus sistemas educacionais. A proporção de crianças que iniciaram suas trajetórias escolares durante a primeira infância e completaram o ensino secundário aumentou significativamente em praticamente todos os países da região. No entanto, embora as desigualdades associadas à condição socioeconômica, etnia e área geográfica de residência tenham diminuído, elas ainda são muito pronunciadas.

De fato, os regulamentos e esforços empenhados levaram a um aumento das taxas de escolarização nas últimas duas décadas, tanto no último ano da educação inicial quanto na educação primária, com níveis próximos à universalização, e em avanços na frequência na educação secundária. De acordo com os dados disponíveis, a maioria dos países atingiu em 2010 cerca de 95% de taxa líquida de matrículas na primária e manteve níveis semelhantes em 2018. Além disso, em média, a taxa de conclusão da educação primária chega a 94%.

A taxa ajustada de frequência na secundária também mostra um crescimento significativo em todos os países entre 2000 e 2020, com valores em alguns países que superam 30% entre as décadas registradas.

PT Gráfico 1. Tasa neta ajustada de asistencia escolar secundaria (2000 y 2020)

Entretanto, quando analisadas em detalhes de acordo com o nível de renda, são evidentes as profundas diferenças. Especificamente, no nível secundário superior, verificamos que entre os setores de baixa e alta renda, em alguns países as diferenças excedem 20 pontos percentuais. Em média, a taxa de conclusão da educação secundária é de 66%.

PT Gráfico 2. Tasa neta ajustada de asistencia escolar a la secundaria alta según nivel de ingresos (2020)

Conforme analisado em numerosos estudos (por exemplo, Terigi, 2016), o modelo organizacional da educação secundária apresenta dificuldades específicas para a transição de níveis por parte dos estudantes e, apesar do aumento no acesso para grupos historicamente excluídos, persistem problemas em termos de permanência e progressos nesta etapa da escolaridade. O panorama é ainda mais preocupante quando considerada a taxa de conclusão do nível e as desigualdades existentes entre os grupos sociais segundo o clima educacional do lar.

PT - Gráfico 3. Tasa de finalización de la educación secundaria según clima educativo (2020)

Na mesma linha, a média de anos de escolarização da população acompanha o avanço que a normativa de cada país define como obrigatório, embora as disparidades sejam muito acentuadas entre as áreas geográficas urbanas e rurais.

PT - Gráfico 4. Promedio de años de escolarización de la población según área geográfica (2020)

Para efeitos da análise deste relatório sobre os avanços e desafios pendentes em termos de inclusão e equidade na educação, cabe destacar que a pandemia de covid-19 "produziu um aumento da desigualdade e, muito particularmente, retrocessos sociais nos indicadores que tinham melhorado com muito trabalho nas últimas décadas" (Benza e Kessler, 2022), incluindo os indicadores educacionais.

Finalmente, para dar conta dos desafios pendentes, incluímos dados sobre conquistas de aprendizagem dos estudantes na região. Sistematizar as informações dos diferentes países não é uma tarefa simples. Muitas vezes é difícil reconstruir os dados para cada um deles, mas ainda torná-los comparáveis. E contamos com os resultados do Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE) 2019, aplicado antes da pandemia em 16 países[1] a crianças da 3ª e 6ª séries do ensino fundamental.

Os dados deste estudo indicam que os baixos níveis de desempenho persistem na região. Em Leitura na 3ª série, em média, 44,3% dos estudantes se situam no nível mais baixo de desempenho, e em Matemática, 47,7% estão no nível mais baixo. Na 6ª série, entretanto, apenas 23,3% atingem o nível de desempenho mais baixo em Leitura, 49,2% em Matemática e 37,7% em Ciências.

Da mesma forma, a maioria dos países da região não registraram melhorias significativas nos resultados de aprendizagem de seus estudantes do ensino fundamental desde a última avaliação, em 2013[11], e alguns países retrocederam em 2019. Somente no Peru, no Brasil e na República Dominicana foram observados avanços substanciais.

Os resultados do ERCE 2019 também fornecem informações sobre alguns fatores associados à aprendizagem. Entre eles, foram encontradas associações positivas entre a conquista alcançada e o fato de ter frequentado a educação pré-escolar. Entre os países participantes, mais de 80% dos estudantes avaliados frequentaram esse nível de ensino. Em geral, há uma diferença média de 28 pontos entre os que frequentaram a pré-escola e os que não, mas com diferenças entre os países.

Além disso, entre 40% e 50% das diferenças de aprendizagem entre os estudantes podem ser atribuídas a fatores relacionados às características da escola. Em outras palavras, as oportunidades de aprendizagem de qualidade estão associadas aos efeitos contextuais do nível socioeconômico da população matriculada no estabelecimento de ensino. Neste sentido, o estudo revelou que quanto maior o nível socioeconômico do contexto das escolas, maior é o rendimento de seus estudantes, um indicador de que as escolas não estão cumprindo um papel de igualar oportunidades.

Os resultados também destacam as desvantagens sistemáticas que os estudantes de povos indígenas têm em termos de seu desempenho e, portanto, levantam questões sobre as oportunidades de aprendizagem que estão sendo oferecidas a essa população. As lacunas, neste caso, podem chegar em alguns países a 100 pontos nesta avaliação[12].

O nível de frequência escolar também está associado ao maior rendimento escolar. Os resultados do ERCE 2019 mostram que os estudantes ausentes da escola tiveram um desempenho inferior ao dos que a frequentam regularmente[13]. Também foi constatado que os estudantes que se dedicam aos estudos fora do horário escolar um dia ou mais por semana têm um desempenho melhor do que seus colegas, mesmo quando se leva em consideração a situação socioeconômica.

O estudo revelou que vários aspectos relacionados às práticas docentes foram consistentemente associados a melhores resultados das provas. Da perspectiva dos estudantes, os professores que organizam e preparam a classe e que apoiam a aprendizagem de seus estudantes, encorajando-os a perseverar e fornecendo devoluções oportunas, se associam a melhores níveis de realização das provas. Este resultado aponta para a importância de fortalecer as políticas docentes como um elemento-chave para melhorar a aprendizagem em todos os países da região.

5. Tendências e desafios

Este documento analisa a situação dos sistemas escolares da América Latina a partir da perspectiva da inclusão e da equidade. Esta seção apresenta um equilíbrio entre a regulamentação promulgada e as políticas implementadas nos diferentes países para promover a escolarização de grupos cujos direitos têm sido historicamente violados, e o avanço e os desafios pendentes para efetuar sua inclusão.

Como observado, os desenvolvimentos nas estruturas normativas sobre o direito à educação e as políticas implementadas para avançar à inclusão e equidade na educação têm sido substanciais em todos os países latino-americanos nas últimas décadas.

Em termos gerais, a região avançou na expansão de seus sistemas educacionais, particularmente nas áreas recentemente definidas como obrigatórias – os últimos anos do nível inicial e da educação secundária. No entanto, ainda são muito grandes as lacunas em acesso, avanço e, com maior ênfase, a conclusão entre grupos sociais.

A frequência ao ensino secundário em alguns países da região aumentou em até 30 pontos percentuais, embora em nenhum caso exceda atualmente 90%. A média de anos de escolarização chega a 12 no âmbito urbano e apenas seis em alguns países em territórios rurais. O panorama se

torna mais complexo no nível da secundária superior, ao qual, em alguns países, apenas um em cada dois estudantes de baixa renda têm acesso, e a diferença se amplia com relação à conclusão do nível: na maioria dos países, apenas cerca de 10% dos estudantes que vivem em lares com um clima educacional baixo conseguem se formar. Finalmente, e para dimensionar a magnitude dos desafios pendentes, em média, 40% dos estudantes da 3ª série e 60% da 6ª série da primária não atingem o nível mínimo de aprendizagem fundamental em Leitura e Matemática.

No entanto, os países se desenvolveram de maneira diferente na ampliação da educação primária ao longo do século 20 e, portanto, também estão em diferentes pontos para ampliar o acesso à educação para a primeira infância e à educação secundária atualmente.

Seguindo as agendas para a extensão da educação obrigatória na região, três hipóteses são apresentadas sobre os problemas da universalização da educação para a primeira infância e do nível médio/secundário.

1. Uma primeira hipótese é elaborada considerando a diferença nas situações entre os países que devem universalizar a educação para a primeira infância e secundária com base em um nível já bem estabelecido e aqueles que, devido à cobertura historicamente baixa destes níveis, têm que expandir a rede institucional. Esta primeira hipótese consiste em que a principal dificuldade nestes cenários são as possibilidades de alocar o financiamento necessário para expandir a oferta. Primeiramente, para construir novas escolas e equipá-las adequadamente para cada um dos níveis nos territórios mais desfavorecidos. Em segundo lugar, ser capaz de dar suporte à equipe docente para trabalhar nestas instituições e favorecer propostas de ensino e aprendizagem de qualidade.

2. Na educação pré-primária, além da oferta, os aspectos sociais e de criação dos diferentes países e territórios, atravessados por questões de gênero e comunitárias, incidem na escolarização. A educação secundária enfrenta uma combinação de duas situações: problemas antigos que ainda não foram resolvidos, e novos problemas que surgiram no decorrer dos esforços atuais para ampliar a escolarização de adolescentes e jovens.

Uma forma de apresentar os "velhos" problemas é revelando a matriz organizacional da escola secundária tradicional. Esta matriz está na base de muitas de boa parte das críticas ao nível da literatura especializada há pelo menos cinco décadas, e até hoje forma uma estrutura de difícil modificação (Terigi, 2008), o que obstrui as possibilidades de oferecer modalidades flexíveis que permitem diferentes tipos de trajetórias.

Mais recentemente, considera-se que estamos enfrentando "problemas novos", e talvez o mais importante deles seja a maior relevância da escolarização secundária como alternativa para a construção de projetos de vida para os jovens. Nesta linha, está o problema da relação entre o currículo escolar e os adolescentes, ou melhor, o de uma contemporaneidade com a qual o currículo escolar encontra dificuldades para entrar em uma relação devido a seu anacronismo (Terigi, 2012).

Uma parte importante das populações que não têm acesso a instituições para o cuidado e a educação da primeira infância e à escola média/secundária, ou que têm acesso, mas não conseguem completá-la, é composta por grupos de crianças e adolescentes que sofrem múltiplas situações de violação de direitos.

Em uma região caracterizada pelas disparidades e desigualdades sociais, a pandemia de covid-19 somou desafios em termos de inclusão e equidade àqueles já estruturais e anteriores à emergência sanitária. O isolamento social imposto para o cuidado das populações teve um forte impacto nas atividades econômicas, e também forçou a interrupção das aulas presenciais por longos períodos de

tempo, o que ampliou as lacunas nas sociedades marcadas por fortes heterogeneidades e desigualdades nas condições de vida.

Em relação às informações e problemáticas analisadas, propomos uma série de desafios em termos de políticas de inclusão e equidade na educação.

- Ampliar o acesso a grupos historicamente excluídos do sistema escolar implica aumentar o financiamento educacional, tanto para expandir como para promover uma oferta institucional mais adequada às condições de vida dos estudantes, a fim de apoiar suas trajetórias educacionais, com base na qualidade e na equidade.

- As tentativas de remover barreiras e implementar mudanças nas práticas escolares através de iniciativas de políticas educacionais tendem a ocorrer basicamente no nível do modelo organizacional e não tanto no nível do modelo pedagógico, o que significa que o saber pedagógico é insuficiente e, em particular, o saber didático, para sustentar o ensino em alguns dos novos modelos organizacionais (Terigi, 2011). Diante desta lacuna, recomenda-se a sistematização e a prática dos saberes pedagógicos produzidos em situações de ensino e aprendizagem que visam garantir a inclusão educacional, assim como o fortalecimento dos componentes de formação e acompanhamento às equipes diretivas e docentes no âmbito de programas destinados a transformar as práticas de ensino.

- As situações de vulnerabilidade educacional sofridas por diversos grupos na região são combinadas com múltiplas situações de violação de direitos. Isso torna impossível tratá-las apenas na escola. Portanto, é necessário implantar políticas integrais e intersetoriais para tornar efetivo o direito à educação.

- Finalmente, como mencionado acima, a região carece de dados relevantes, completos e atualizados para avaliar suficientemente o estado de situação da inclusão e da equidade na educação, particularmente para os grupos historicamente excluídos. Entre os desafios mais relevantes está a importância de desenvolver sistemas nominalizados de monitoramento das trajetórias escolares, que forneceriam informações para identificar dificuldades e intervir de forma oportuna no acompanhamento e garantia da formação de todos os estudantes.

6. Referências Bibliográficas

Ainscow, M. e Miles, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora? *Perspectivas*, *38*(1), pp. 17-44.

Banco Mundial (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial.

Benza, G. e Kessler, G. (2022). ¿Qué nos enseñan las ciencias sociales sobre el impacto del COVID-19 en América Latina? *Cuestiones de Sociología*, *26*, e138. https://doi.org/10.24215/23468904e138

García Jaramillo, S. (2020). *COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe.* Serie de Documentos de Política

Pública nº 20, UNDP.
https://www.unicef.org/lac/media/16851/file/CD19-PDS-Number19-UNICEF-Educacion-ES.pdfCEF-Educacion-ES.pdf

Instituto Internacional de Planejamento Educacional [IIPE UNESCO] (2020). Manual de Análisis del Sector Educativo. IIPE UNESCO e UNICEF LACRO.

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. Instituto Internacional de Planejamento Educacional IIPE-Unesco. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta educativa*, *17*(29), dossier Reformas de la forma escolar, pp. 63-71.

------- (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa.* Proyecto Hemisférico Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar. Organização dos Estados Americanos (OEA) e Agência Interamericana de Cooperação e Desenvolvimento (AICD).

------- (2011). Ante la propuesta de nuevos formatos: elucidación conceptual.

———— (2012). La cuestión curricular en la educación secundaria. En *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa*. IIPE UNESCO.

———— (2016). Adolescentes y Educación Media/secundaria en América Latina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Conferencias Magistrales del Congreso Nacional de Investigación Educativa*, 1, 1, 2013-2014, pp. 239- 259. Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)

Weaver-Hightower, M. (2008). An Ecology Metaphor for Educational Policy Analysis: A Call to Complexity. *Educational Researcher*, *37*(3), pp. 153- 167.

UNESCO (2017). Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación.

7. Notas de rodapé

[1] Reformulado de Terigi, 2009.

[2] O universo são os 19 países considerados no SITEAL.

[3] Para mais informações sobre os novos períodos educacionais obrigatórios por país, veja o Documento sobre Educação Básica.

[4] Para mais informações sobre as leis educacionais, veja o Documento sobre Educação Básica.

[5] Neste caso, o critério de seleção temporal variou, e foi decidido incluir as políticas "históricas" de transferência de recursos, que seguem vigentes, dado seu caráter estrutural.

[6] Para mais informações, ver o Relatório sobre a Primeira Infância.

[7] Parte dos desafios pendentes também se expressa na população infantil que não tem acesso à educação primária, dado os seus altos níveis de expansão. Embora estas porcentagens sejam estatisticamente pouco significativas, é possível supor que as crianças fora da escola são as mais vulneráveis e desfavorecidas.

[8] Os autores advertem sobre problemas que terão consequências no futuro, na saúde, no trabalho e na educação.

[9] Para mais informações: https://en.unesco.org/sites/default/files/resumen-ejecutivo-informe-regional-logros-factores-erce2019.pdf_0.pdf

[10] O universo são os 19 países da região, também considerados neste documento. Entretanto, os seguintes países participaram do ERCE 2019: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Por diferentes motivos, a Bolívia, o Chile e a Venezuela não participaram.

[11] O Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE 2013) abarcou 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai), mais o Estado de Nuevo León (México). Nesta ocasião, Bolívia, Cuba, El Salvador e Venezuela não participaram.

[12] Para avaliar isto, as notas médias das populações indígenas na 6a série são: em Leitura 654, em Matemática 665 e em Ciências 660; e para populações não indígenas: em Leitura 716, em Matemática 713 e em Ciências 715.

[13] O dado pode ser particularmente relevante se considerada a suspensão das aulas durante a pandemia de covid-19, que combinou a suspensão do comparecimento às escolas e a educação mediada por tecnologias, em grande parte dependente da conectividade e dos dispositivos.

[14] Reformulado a partir de Terigi, 2016.

unesco

SITEAL INCLUSÃO E EQUIDADE EDUCACIONAL