

O movimento norte-americano de reforma educacional: sinopse de sua evolução, desafios e associação com as habilidades do século 21



Luis A. Fajardo Pontes

Mestre e doutorando em Educação (UFJF); Analista de
dados sênior/CAEd.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo descrever em linhas gerais algumas características marcantes das reformas que se vêm discutindo e implementando nos Estados Unidos, com vistas a promover um aumento da qualidade e da equidade educacional naquele país. Analisar-se-ão aqui, com um pouco mais de detalhe, dois mecanismos específicos de discussão e promoção dessas reformas. Um deles é a adoção de sistemas de prestação de contas baseados em resultados de testes em larga escala de habilidades acadêmicas específicas dos alunos. Outro refere-se à considerável atenção que vêm recebendo as chamadas habilidades do século 21. Observa-se então como o debate e a prática das reformas e dos sistemas de avaliação vêm evoluindo ao longo das últimas décadas. E igualmente disserta-se sobre o modo como eles vêm influenciando o estudo das habilidades do século 21, bem como vêm sendo por este influenciados. Algumas constatações do texto explicitam uma série de avanços e problemas das recentes reformas e sistemas de avaliação nos EUA. E outras relacionam essas características à maneira como o debate acerca das novas competências vem se incorporando a essa discussão, vista como de interesse estratégico para os Estados Unidos.

Palavras-chave: Reforma educacional nos Estados Unidos. Sistemas de prestação de contas educacionais. Habilidades do século 21.

ABSTRACT

This article aims to describe in general lines some remarkable characteristics of reforms which have been discussed and implemented in the USA, aimed at promoting an increase of educational quality and equity in that country. Two specific mechanisms of discussion and promotion of American reform will be discussed with some more detail. One of them is the adoption of accountability systems based on large-scale tests of specific academic abilities of students. The other refers to the attention which has been devoted to the study of the so called 21st century abilities. The article demonstrates how the debate and practice of reforms and evaluation systems have been evolving along the last decades, and also how they have influenced the study of the 21st century abilities, as well as how they have been themselves influenced by the latter. Some conclusions of this paper include an analysis of a series of improvements and problems of the recent reforms and evaluation systems in the USA. And others relate these characteristics to the way how the debate on these new competences has been incorporated to this discussion, currently understood as being of strategic interest for the United States.

Keywords: Educational reform in the US. Educational accountability systems. 21st century abilities.

Breve retrospectiva histórica

O desenvolvimento da educação pública norte-americana apresenta uma estreita relação com as características de sua colonização. Inicialmente levada a cabo por pioneiros britânicos estabelecidos na costa atlântica do nordeste do país ainda em formação, a ocupação da nova colônia se fez junto à tentativa de se fundar, em terras americanas, uma “Nova Inglaterra”, nome que passou a se referir àquela própria região. Isso também queria dizer que, diferentemente de outros casos mais comuns de exploração das terras americanas por potências europeias, nos Estados Unidos, houve, pelo menos desde o século 17, uma tentativa organizada dos colonos de se estabelecerem com suas famílias, de modo a fazer do novo país uma espécie de continuidade da pátria europeia original, e não apenas uma área de exploração temporária e extrativista.

Em termos educacionais, uma consequência disso foi o fato de que, por exemplo, no estado de Massachusetts, um dos mais proeminentes da Nova Inglaterra, já no ano de 1647 – portanto, muito mais de um século antes da independência norte-americana –, uma legislação local já previa que toda cidade que abrigasse pelo menos 50 famílias deveria ter uma escola para atender às crianças de sua comunidade (COMER, 2004).

Houve também dois outros aspectos de relevo em que os norte-americanos se destacaram na educação pública. Um deles foi a questão da igualdade de oportunidades entre os sexos, também tratada com bastante antecedência, em termos comparativos internacionais. Por meio de uma lei de 1789 – aprovada, portanto, 13 anos após a independência dos Estados Unidos, e coincidentemente no mesmo ano da Revolução Francesa –, determinou-se que as escolas públicas devessem atender tanto mulheres quanto homens. Um segundo aspecto de relevo foi a obrigatoriedade do Ensino Fundamental, cujas leis começaram a ser aprovadas em meados do século 19 (como, por exemplo, no caso de Massachusetts, em 1854).

Uma consequência de tudo isso foi o fato de que, já no século 19, os Estados Unidos – naturalmente amparados por circunstâncias favoráveis tanto econômica quanto politicamente – alcançassem um progresso invejável em sua educação básica, quando comparados com outros países, ou ao menos quando considerada apenas a sua população branca. Entre outros indicadores, em 1865, o país orgulhava-se de ter alfabetizado 94% de sua população branca nos estados do norte, e 86% do sul do país (BRINKLEY, 2009).

Entretanto, esses últimos dados revelavam também um ponto bastante contraditório e controverso da educação pública norte-americana: seu elevado grau de desigualdade racial. Com efeito, quando se observa o progresso das leis e das práticas antirracismo na educação pública nos EUA, percebe-

-se que a adoção de práticas mais igualitárias na educação demorou ainda mais para se concretizar plenamente do que, por exemplo, em muitos países menos desenvolvidos educacionalmente, como os da América Latina. No caso americano, por exemplo, ainda em 1954, nada menos do que 17 dos 50 estados norte-americanos, ou um terço deles, ainda requeria por lei a segregação racial no Ensino Fundamental, além de outros quatro estados que a permitiam, e mais outros 11 para os quais não havia nenhuma legislação específica.

Não obstante, essa situação passou a se alterar radicalmente com a eclosão do movimento de direitos civis, na década de 1960. Uma consequência disso foi o desaparecimento das últimas escolas segregadas nos Estados Unidos, no final da década de 1970 (CHUNG & REIMERS, 2014).

Dessa forma, os EUA consolidaram, assim, uma posição já privilegiada do ponto de vista do alcance de habilidades educacionais básicas por parte de sua população em geral. E, como se disse, o vigor e a antecipação com que esses problemas foram tratados ao longo de sua história, anterior à sua própria independência, foram fatores preponderantes para o protagonismo mundial que esse país exerceria no cenário internacional, a partir do século 19.

Críticas e reformas do sistema educacional americano

Entretanto, apesar de todo esse progresso quanto ao desenvolvimento de oportunidades educacionais para a sua população, o sistema educacional dos Estados Unidos também experimentou, ao longo de sua história, vigorosas sugestões de aperfeiçoamento, embasadas em fortes críticas que se faziam à sua qualidade e equidade. Inicialmente, esse movimento se amparou em colaborações de alguns críticos que, desde o século 19, preconizavam uma educação baseada numa formação humanística mais ampla, sem perder, entretanto, a aquisição dos chamados “três Rs”, que, em inglês, correspondiam às habilidades tidas como básicas: *Reading* (leitura), *wRiting* (escrita) e *aRithmetic* (aritmética). Dessa forma, por exemplo, preconizava-se também o ensino de ortografia, Geografia, História, Constituição americana, Ciências naturais, Educação física, Arte e Música, que também deveriam ser ministradas nas escolas (BOHAN & NULL, 2007).

Não obstante, todas essas áreas e disciplinas – ou talvez mesmo por causa delas... –, as críticas à eficiência do sistema educacional americano continuaram. Por exemplo, em 1906, um relatório do Estado de Massachusetts recomendou que, nas escolas públicas, se introduzissem elementos relacionados à educação técnica e industrial. A alegação para isso era o fato de que a educação de então, vista como “antiquada”, estimulava a evasão escolar, ao mesmo tempo em que não conseguia fornecer, aos alunos que continuavam

no sistema, uma formação capaz de prepará-los para os grandes avanços industriais e técnicos que se viviam naquele início do século 20 (CHUNG & REIMERS, 2014).

Pouco após isso, outros movimentos de reforma educacional nos Estados Unidos se intensificaram, sendo que um de seus principais proponentes foi John Dewey. Com este, veio a ênfase na ideia de que a democracia norte-americana dependia enormemente da capacidade do país de fornecer a toda a sua população uma educação de maior qualidade e equidade. Tudo isso resultou, por exemplo, no surgimento, em 1919, da *Progressive Education Association*, ou Associação para a Educação Progressiva, que passou a clamar por reformas educacionais orientadas por essas novas críticas e análises.

Nessa mesma linha, alguns teóricos norte-americanos da educação começaram, no início do século 20, a defender a capacidade das escolas de estimular a aprendizagem experimental, o raciocínio crítico, a resolução de problemas, o trabalho colaborativo e em equipe, os projetos de aprendizagem, a educação com responsabilidade social, etc. Portanto, percebe-se que, curiosamente, durante esse período da virada do século 19 para o 20, começaram a ser propagadas ideias educacionais que, de modo um tanto quanto irônico, também são hoje em dia defendidas sob o nome de “habilidades do século 21”, mas que, na verdade, também eram importantes já no século 20, no 19 e mesmo antes...

Ao menos em termos de resultados práticos e aparentes – e, apesar do até então não resolvido problema da desigualdade racial de oportunidades –, o sistema educacional norte-americano dava mostras de um considerável vigor, em termos comparativos internacionais. E este foi certamente um fator de peso para a vitória do país nas duas Guerras Mundiais, bem como no protagonismo por ele desempenhado na reorganização da ordem mundial, após a derrota definitiva dos alemães, em 1945.

Entretanto, o pós-guerra caracterizou-se também por uma ferrenha competição com a União Soviética e seus aliados comunistas, num conflito geopolítico e ideológico de proporções mundiais, conhecido como a Guerra Fria, e que dominaria quase que inteiramente a segunda metade do século 20. No ápice dessa disputa pela supremacia mundial, a União Soviética, no ano de 1957, tomou uma dramática dianteira ao colocar, pela primeira vez na história da humanidade, um satélite em órbita em torno da Terra. Isto também significava que, a partir daí, os russos eram capazes de, por exemplo, colocar uma engenho espacial voando a 100 quilômetros de altura sobre Washington-DC, carregando qualquer tipo de carga – de câmeras fotográficas ou de TV a ogivas nucleares – sem que os americanos nada pudessem fazer para impedi-los...

O lançamento do Sputnik provocou um pânico, tanto na opinião pública quanto nos mais altos escalões da sociedade e do governo norte-americano, que levou também à realização de uma profunda autocrítica nacional. E, de forma natural, a educação pública do país passou a ser mais uma vez revista, em meio a um pensamento praticamente unânime de que a perigosíssima defasagem americana em relação aos soviéticos se devia, em boa ou em sua maior parte, aos problemas da educação pública do país.

Tudo isso, somado ao já mencionado Movimento de Direitos Civis, e também à chamada *Guerra à Pobreza*, uma ampla política federal e social, levada a cabo aproximadamente naquela mesma ocasião, fez com que os Estados Unidos promovessem, a partir do final da década de 1950, um vigoroso movimento de reforma educacional, que se estenderia ao longo de alguns decênios seguintes.

Dessa época, por exemplo, datam as múltiplas tentativas de se introduzirem reformas curriculares que fossem capazes de pôr os alunos dos ensinos Fundamental e Médio em contato com as mais recentes descobertas e conceitos científicos. Tal movimento também se traduziu numa tentativa de se introduzirem reformas metodológicas nas escolas, que enfatizassem a experiência e a capacidade analítica dos discentes, preparando-os melhor para enfrentarem situações mais realistas de tomadas de decisão baseadas na análise de informações.

Entretanto, não obstante todas essas inovações, os resultados práticos dessas novas medidas, de um modo geral, foram bastante modestos, para dizer o mínimo. Possivelmente para grande decepção de muitos educadores nacionalistas americanos, os programas de avaliação então implementados para aferirem a eficácia ou eficiência dessas novas reformas não apontaram, na realidade, os grandes saltos de aprendizagem que inicialmente se esperavam alcançar.

Hoje em dia, parece ser um consenso que uma das causas desse fracasso foi a estratégia de certo modo autocrática que se adotou para se implementarem tais reformas. Durante a concepção e mesmo a implementação dessas últimas, deu-se muita atenção ao que tinham a dizer os chamados grandes especialistas ou autoridades científicas, o que levou até mesmo à inclusão de pesquisadores vencedores de Prêmios Nobel na confecção dos materiais didáticos utilizados nas escolas de nível Fundamental e Médio. Entretanto, faltou em tudo isso o convencimento, o engajamento e a participação de certos elementos cruciais para o sucesso de qualquer reforma educacional: os professores, que deveriam implementá-la no dia a dia da sala de aula; e também os gestores de nível local, que deveriam zelar para que tais mudanças ocorressem (BROOKE, 2012).

Mas, se por um lado, os Estados Unidos não conseguiram avançar tanto quanto queriam inicialmente, por outro lado, em termos de Guerra Fria, as coisas até que não foram tão ruins assim para eles. O país ainda era dono de uma formidável liderança mundial científica, tecnológica e econômica, e isso, somado ao fato de que o bloco socialista também tinha seus graves problemas – que resultariam no colapso do comunismo, ainda no final do século 20 – fez com que não se realizassem as previsões catastrofistas de alguns americanos, que temiam um colapso de sua sociedade frente à “ameaça” soviética.

Mas, apesar desse alívio parcial, aproximadamente ao mesmo tempo, os Estados Unidos começaram a sofrer uma nova ameaça, não tão belicista, porém não menos preocupante, à sua supremacia econômica, política e social no mundo: a concorrência de grandes economias emergentes – como a do Japão e, mais recentemente, da China e de outros países orientais, liderados pelos chamados “Tigres Asiáticos”, que passaram a disputar, muitas vezes, com vantagem, os mercados até então dominados pelos norte-americanos.

Outro ponto preocupante para os Estados Unidos é que, ao longo desse período mais recente de sua história, a ameaça de seus competidores não se tem restringido ao campo econômico, mas também tem se manifestado no preparo educacional das populações envolvidas. A partir das últimas décadas do século 20, começaram a surgir testes internacionais que puderam servir de parâmetro de comparação entre diversos países, no tocante à capacidade de suas respectivas populações estudantis desenvolverem habilidades mínimas ou básicas em diversas áreas do conhecimento. Apesar das restrições que se fazem à capacidade de comparabilidade desses testes, seus resultados têm sido bastante divulgados pela grande imprensa, e também certamente têm servido de tópicos de discussão nas agendas políticas dos países envolvidos.

Para os Estados Unidos, especificamente, embora não sejam catastróficos, os resultados das avaliações não têm se mostrado nada animadores. O desempenho do país tem sistematicamente ficado bastante abaixo de diversas outras nações “menores”, que vão desde países do norte europeu, como a Finlândia, até nações emergentes, como Singapura, no Extremo Oriente.

Reformas mais recentes

Esse estado de coisas suscitou a insurgência de uma nova onda de alarmismo norte-americano, cujo marco fundamental foi um relatório do governo daquele país, publicado em 1983. O próprio título desse relatório já dava o tom dramático de suas constatações: “*A Nation at Risk*”, ou “Uma Nação em Perigo”. Esse informe foi produzido pela *National Commission in Excellence*

in Education, ou Comissão Nacional de Avaliação em Educação, a pedido do então Presidente Ronald Reagan.

Algumas de suas constatações não tinham muita novidade. Elas apenas reforçavam a ideia, já aventada desde tempos anteriores, de que a educação era um aspecto de grande importância para o país, não apenas em termos de sua economia, mas também de sua própria segurança. E que, apesar dessa relevância, o assunto continuava sendo insuficientemente atacado nos Estados Unidos, conforme se percebia na acentuada defasagem dos resultados norte-americanos nas avaliações internacionais. Tanto que, em uma de suas constatações, o relatório atesta que “o alicerce educacional de nossa sociedade presentemente está sendo erodido por uma onda crescente de mediocridade” (GARDNER, 1983).

Essa preocupação nacional com o suposto descalabro da educação básica americana contribuiu para que, no ano de 2002, ocorresse uma insólita comunhão de esforços que abarcava de democratas a republicanos, ao longo de considerável parte do espectro político norte-americano. Isso resultou na aprovação, em 5 de janeiro de 2002, da Lei Federal 107-110, mais conhecida como *No Child Left Behind Act* (NCLB), ou *Lei Nenhuma Criança Deixada para Trás*, com o apoio de ambos os partidos do Congresso Federal americano. E, aumentando ainda mais a força e o simbolismo dessa comunhão de esforços, a lei foi apresentada ao Senado americano por Ted Kennedy – um histórico líder democrata, irmão do falecido Presidente John Fitzgerald Kennedy –, mas foi aprovada no governo de George Bush Filho, um expoente do conservadorismo republicano nos Estados Unidos.

Essa lei veio a exercer, instantaneamente, um enorme impacto na educação básica americana. E conseguiu isso inicialmente por meio da adoção de um gigantesco pacote de apoio financeiro aos estados, distritos e escolas do país. Para o ano fiscal de 2002 – o primeiro a receber os fundos vinculados a essa lei – haveria, por parte do Governo Federal, a disponibilização de US\$13,5 bilhões. Posteriormente, esses valores sofreriam, por sua vez, aumentos anuais e progressivos de cerca de US\$2 bilhões em relação ao ano fiscal anterior, fazendo com que, em 2007, os recursos previstos chegassem a US\$25 bilhões. Este último valor, somado às quantias despendidas nos anos anteriores, desde o início dessa política, fez o Governo Federal norte-americano despender nada menos do que US\$116,25 bilhões nesse programa, ao longo de seus seis primeiros anos (US SECRETARY OF EDUCATION, 2002).

Com essa verba, esperava-se e instava-se que os estados, distritos e escolas americanas tivessem condições de promover melhorias radicais na aprendizagem dos seus respectivos alunos. E isso poderia ser feito por meio da contratação de melhores professores e outros profissionais, e também por

meio de estudos e práticas de reforma curricular, em investimentos da infraestrutura e de outros importantes recursos escolares, etc.

Só que, para se beneficiarem dessas verbas, era preciso que as unidades educacionais dessem mostras de que já estivessem no caminho do aperfeiçoamento. E a comprovação disso seria medida pelo chamado progresso anual adequado – *adequate yearly progress*, ou AYP, no original. Neste ponto, entrava em cena o segundo grande componente dessa lei: a instituição de um sistema de prestação de contas de nível nacional, que trazia também em seu bojo um forte movimento de testagem do aprendizado e de responsabilização pelos resultados educacionais assim obtidos.

Mas, além das possíveis compensações pelos bons resultados, havia também a instituição de sanções atreladas a um desempenho insuficiente nos testes. E, caso esse déficit de desempenho se acentuasse ou não fosse significativamente diminuído ao longo das diversas edições da testagem, as escolas e os distritos envolvidos poderiam sofrer uma ingerência externa. Dessa forma, poderia haver, por exemplo, demissões de professores; a transformação de um estabelecimento de ensino numa *charter school*, que funciona com recursos públicos, porém administrada de modo privado; ou até mesmo, em casos extremos, o fechamento de um estabelecimento particularmente malsucedido.

Boa parte da base para essas decisões extremas seriam os testes de desempenho, os quais, por sua vez, deveriam avaliar, anualmente e ao menos uma vez, os alunos matriculados nas séries de 3 a 5, de 6 a 9 e de 10 a 12 do ensino básico. Além disso, um ponto extremamente relevante dessas avaliações é que elas deveriam incluir todos os alunos dos departamentos de educação e das escolas, daí resultando o próprio nome pelo qual essa lei ficou popularmente conhecida, de “nenhuma criança deixada para trás” (US SECRETARY OF EDUCATION, 2002).

A princípio, os argumentos por trás dessas determinações pareciam bastante legítimos aos olhos do grande público e mesmo das autoridades. Afinal de contas, quando não havia essa obrigatoriedade de testar todos os alunos, era perfeitamente possível, ou talvez até comum, haver fraudes mais ou menos disfarçadas nas testagens, pelas quais os alunos tradicionalmente com os piores resultados acadêmicos eram solicitados a não comparecerem à escola no dia do exame... Isso, obviamente, provocava uma inflação dos resultados obtidos, o que não interessava a quase ninguém.

Portanto, agora, a nova lei exigia que se testassem todos os alunos, e tal medida seria capaz – assim se esperava – de promover nas escolas e nos profissionais nelas atuantes o despertar ou um aumento do senso de responsabilização pelos resultados de todo o conjunto de seus alunos, sem exceção.

Além disso, havia outro ponto bastante rico em todo esse movimento, vinculado à notória desigualdade de oportunidades educacionais que então existia e ainda existe, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países. No caso americano, havia lacunas de aprendizagem significativas, por exemplo, entre estudantes pertencentes à maioria – brancos ou também, convencionalmente, do Extremo Oriente – ou à minoria, como os negros, os latinos e os índios. Também havia diferenças significativas de desempenho que acompanhavam, *grosso modo*, o chamado gradiente socioeconômico, ou seja, refletiam uma dependência ou associação positiva entre os resultados educacionais e o nível socioeconômico dos alunos. Tudo isso sem contar outros tipos de lacunas, como o universal problema dos estudantes portadores de deficiência física ou mental, e também, no caso específico norte-americano, a grande quantidade de jovens e crianças filhos de imigrantes estrangeiros e que não tinham o inglês como primeira língua.

Tudo isso fez com que, no NCLB, houvesse a determinação de que o progresso anual adequado devesse ocorrer, por exemplo, não numa escola do ponto de vista médio ou geral, mas sim em cada um dos segmentos nos quais ela se dividia quanto a seu respectivo corpo discente. Ou seja, deveria haver, por exemplo, melhoras anuais substantivas entre os alunos das majorias e igualmente das minorias, e também entre os mais ricos e os mais pobres, separadamente. Portanto, para que fosse de fato bem classificadas nas avaliações, as escolas deveriam conseguir bons resultados em todas as diversas faixas de alunos nelas matriculados.

Outro ponto de interesse neste tema é o modo específico de mensurar o progresso anual adequado. Neste caso, o que se fez foi reconhecer a notória e relativa independência legal e administrativa que os estados norte-americanos têm dentro de sua federação. No caso educacional, por exemplo, os EUA são um país altamente descentralizado, em que cada estado e, dentro de cada um deles, cada distrito escolar dispõe de uma ampla autonomia para regulamentar e deliberar sobre amplas questões educacionais, que vão desde o estabelecimento de um currículo até as políticas de contratação dos professores e do financiamento das escolas.

Ora, num contexto desses, seria extremamente desafiador criar, digamos, um teste único, baseado num currículo único, para medir o avanço da proficiência dos estudantes em todos os cantos do país. Assim, optou-se pela descentralização também neste caso. Ou seja, cada estado implementaria seus próprios critérios de desempenho, que apenas teriam que obedecer aos critérios federais básicos e, ao mesmo tempo, ser suficientemente razoáveis e coerentes. Uma das exigências da lei federal era que cada estado definisse e justificasse o que, dentro de sua legislação educacional, deveria ser considerado como um progresso anual adequado, levando em conta, para

isso, o objetivo maior de diminuir satisfatoriamente as lacunas de resultados educacionais então observadas.

Entretanto, neste ponto já aparece um problema bastante considerável, que alimentou e segue alimentando um conjunto de pesadas críticas a esse sistema de avaliação. Ora, se o desempenho dos alunos tem que sofrer uma evolução, ao saltar de níveis baixos para níveis mais altos de proficiência, e se esses níveis, por sua vez, podem ser definidos pelos diferentes estados com um grau, no mínimo razoável, de arbitrariedade, então, por conveniência, é perfeitamente possível adotar padrões artificiais de desempenho satisfatório, de modo que neles possam ser incluídos mesmo aqueles alunos que, por outras medidas mais válidas de desempenho, estariam com um considerável déficit de aprendizagem. Em outras palavras, os critérios para se classificar um desempenho como “adequado”, por exemplo, tornaram-se consideravelmente baixos, mascarando, assim, os resultados educacionais. E as consequências disso foram – ou têm sido – extremamente ruins. Com tal estratégia, não só se premia a ausência ou insuficiência de esforços e resultados, como também se transmite uma mensagem enganosa para os alunos, suas famílias, os próprios sistemas educacionais e a sociedade como um todo, de que as coisas estão indo bem, quando, na verdade, talvez não seja o caso...

Uma constatação real deste problema se verifica quando, por exemplo, se comparam os resultados dos estados americanos conforme medidos por suas próprias avaliações, moldadas pelo NCLB, com os resultados desses mesmos lugares obtidos pelo NAEP, o *National Assessment of Educational Progress*, ou Avaliação Nacional do Progresso Educacional.

Esta última é uma avaliação nacional e amostral das séries finais de três diferentes ciclos da educação básica norte-americana, muito semelhante ao modelo original do Sistema Nacional de Avaliação Básica – o SAEB brasileiro – o qual, por sua vez, teve sua concepção fortemente inspirada no sistema americano, que já existe desde 1964. Pois bem: os dados do NAEP têm demonstrado que, na grande maioria dos estados norte-americanos, os progressos educacionais ao longo dos anos têm sido muito mais modestos do que aqueles apontados pelos novos testes derivados do NCLB, havendo até casos de uma estagnação ou mesmo de decréscimo de desempenho segundo o NAEP, acompanhado da constatação de um enorme progresso, no mesmo momento e lugar, segundo o teste estadual, baseado nos novos critérios!

Outro ponto que tem sido alvo de crítica ao NCLB é a irrealidade da meta proposta: as escolas conseguirem tirar todos os seus alunos, sem exceção, dos níveis mais baixos de proficiência, no espaço de poucos anos, contados a partir da aprovação da lei. Embora, em termos de discurso político, isso possa soar muito agradável, parece óbvio que, não somente nos Estados Unidos, mas em qualquer outro lugar do mundo é impossível que um estado

garanta 100% de bons resultados educacionais para sua população como um todo, pelo simples motivo de que tais resultados dependem também de outros fatores, que não estão sob o controle direto das instituições educacionais. Exemplos destes são o nível socioeconômico dos alunos; a existência de um ambiente culturalmente propício em casa para a sua aprendizagem; a saúde física, mental e emocional dos discentes, etc.

Entretanto, ao menos no momento de aprovação do NCLB, essa quimera de zerar o déficit de desempenho da totalidade dos alunos americanos a curto prazo pareceu algo razoável para a maioria dos congressistas e da opinião pública americana... Com o passar do tempo, entretanto, ficou claro que, mesmo com a inflação dos resultados ocorrida em boa parte dos estados, ainda assim, tais metas estavam longe de serem cumpridas. Isso desencadeou uma série de “ajustes” por meio dos quais os estados reconheciam que não teriam como alcançar determinadas metas, e, em decorrência disso, revisavam essas previsões para patamares mais realistas, submetendo tais reformulações ao juízo de instâncias federais. Porém, medidas desse tipo bem pouco contribuíram para aumentar a eficiência e a credibilidade desse sistema, que passou a ser atacado por um número crescente de críticos saídos de vários setores, como o político e o científico.

No meio dessas críticas, também se objetou que a colocação de consequências tão elevadas à testagem – tendência conhecida no original inglês como *high stakes testing* – estimulava as escolas e os professores a privilegiarem principalmente as disciplinas e conteúdos mais avaliados segundo os critérios do NCLB. Outro ponto preocupante era o fato de que as novas medidas desestimularam as escolas e os distritos a aceitarem alunos com um histórico escolar ruim, por qualquer que fosse o motivo. Afinal de contas, todos os alunos teriam que ser testados, de forma que não era nada interessante para essas instituições educacionais receber discentes cuja aprendizagem fosse mais lenta e demandasse mais esforços.

E, mesmo entre os alunos já admitidos pelas escolas e distritos, também passou a haver uma concentração de interesse por aqueles de proficiência aproximadamente no meio da escala de desempenho específica para a série ou ano escolar em questão. Isso porque os resultados ficavam melhores quando se conseguia mover esses alunos de um nível inferior de proficiência para o que ficava um pouco acima. Por outro lado, reduziu-se o interesse pelos alunos situados em níveis bastante baixos, ou, inversamente, muito altos de desempenho. No primeiro caso, ainda que se conseguisse um progresso, este provavelmente não seria o suficiente para elevar tais alunos a um patamar aceitável de desempenho. E, no outro extremo, os alunos já tinham um nível bom de proficiência, de modo que não valeria tanto a pena aumentar esse nível ainda mais, visto que tal elevação muito pouco ou mesmo nada

acrescentaria ao desempenho educacional da instituição, segundo os critérios então adotados.

Críticas adicionais de cunho fortemente social também se faziam. Por exemplo, a de que os professores e gestores eram profissionais e, portanto, deveriam ter sido mais ouvidos nas deliberações dessas leis, o que não parece ter acontecido. E assim repetiu-se, já no início do século 21, o que tinha ocorrido quase meio século antes, de uma reforma educacional sofrer graves reveses em decorrência de sua incapacidade de atuar de baixo para cima, falhando assim em arrebanhar os esforços dos profissionais mais relacionados com o dia a dia da prática escolar...

Também na linha das críticas de ordem política e social, destacavam-se aquelas dizendo acerca da suposta injustiça de se responsabilizar, por exemplo, quase que inteiramente os professores e gestores escolares pelo desempenho de seus respectivos alunos. Afinal de contas, o desempenho discente associa-se, como já se mencionou, a uma série de outros fatores sobre os quais a escola tem pouco ou nenhum controle. Portanto, esse novo movimento de testagem e responsabilização gerou um considerável grau de estresse, pressão e consequências injustas para os profissionais educacionais por ele avaliados.

Outra crítica era a de que, do ponto de vista pragmático e social, em muitos casos era melhor (ou menos pior) ter uma escola ruim numa determinada comunidade do que não ter escola nenhuma. Ainda que seus resultados não fossem porventura suficientemente bons, havia que se reconhecer que não poucas escolas – talvez a sua maioria – eram instituições naturalmente nascidas do seio de suas comunidades. Para virem a existir, contaram com o esforço e a participação de líderes, cidadãos e instituições locais, e, bem ou mal, encerravam em si próprias uma parte da história e da identidade cultural, social e mesmo política da comunidade na qual se situavam e à qual serviam. Portanto, muitos viam como um ato violento e insensível de arbitrariedade fechar um estabelecimento desse tipo sob a alegação de que ele não estava alcançando metas cujas próprias mensurações e determinações, conforme se disse, em si só já eram bastante questionáveis.

Uma expoente em todas essas críticas foi a educadora Diane Ravitch, que vem desempenhando um papel especial em todo esse revisionismo, devido à sua própria postura inicial em relação a tais medidas. De orientação conservadora, D. Ravitch havia se impressionado sobremaneira – como, de resto, praticamente todo o país – com as conclusões do relatório *A Nation at Risk*. Só que, além disso, ela teve uma bem-sucedida carreira na política educacional americana, o que a levou a ocupar o cargo de Secretária Assistente da Educação – uma espécie de Vice-Ministra daquela pasta – no governo

conservador de George Bush Filho, precisamente o mesmo que instituiu o *No Child Left Behind Act*, em 2002.

Naquele momento, Ravitch defendeu ferrenhamente o sistema de testagem e de responsabilização com altas consequências para as instituições educacionais, tendo que, para isso, bater-se contundentemente com os críticos a esse mesmo sistema, tanto na academia como, por exemplo, nos sindicatos de professores nos Estados Unidos. No começo, como se viu, o ponto de vista de Ravitch prevaleceu, e as reformas do NCLB ditaram as regras do cenário educacional norte-americano ao longo de praticamente todo o início do século 21.

Posteriormente, entretanto, Ravitch saiu do governo federal, que também trocou de mãos, passando dos republicanos para os democratas de Barack Obama. Entretanto, à semelhança do que já ocorrera desde a implementação do NCLB, houve também, com o novo governo democrata norte-americano, uma adesão ou continuação da nova política de testagem e responsabilização, nos mesmos moldes do que já vinha ocorrendo antes.

Foi quando a massa de críticas reiteradas a esse sistema, possivelmente junto com uma visão gerada de uma perspectiva histórica um pouco mais ampla, que Ravitch se deu conta de que, segundo sua impressão, o sistema educacional americano não estava, de fato, se beneficiando dessas novas medidas, pelos mesmos motivos esboçados há pouco neste texto. Segundo Ravitch:

Os fundamentos de uma boa educação serão encontrados na sala de aula, em casa, na comunidade e na cultura, mas os reformadores do nosso tempo continuam a procurar por atalhos e respostas rápidas. Desvinculados de qualquer filosofia genuína da educação, as atuais reformas irão nos desapontar, assim como fizeram outras no passado. Nós iremos, com o tempo, vê-las como distrações, desvios equivocados e oportunidades perdidas. É tempo de reconsiderar não apenas os detalhes das atuais reformas, mas também a nossa própria definição de reforma. [...] As nossas escolas não irão melhorar se os políticos que nos governam se meterem no território pedagógico e tomarem decisões que deveriam ser feitas por educadores profissionais. O Congresso e os legisladores estaduais não deveriam dizer aos professores como ensinar, tanto quanto eles não devem dizer aos cirurgiões como realizar operações. (RAVITCH, 2011).

Com palavras assim, a ex-defensora das políticas agressivas de testagem e responsabilização acabou fazendo um *mea culpa*, ao mesmo tempo em que ecoou e resumiu uma ampla crítica que já se esparramara por boa parte da sociedade norte-americana. Vem se constatando nos EUA, dessa forma, uma espécie de fim da ilusão de que seria possível para a sociedade norte-

-americana, a curto prazo, dispor de um sistema capaz de atingir os níveis sonhados de qualidade e equidade.

Tendências mais recentes de reforma

Hoje em dia, nos Estados Unidos, tem tomado um novo impulso o movimento em prol de uma educação mais ampla e de qualidade. Nesse sentido, as discussões não chegam a trazer grandes novidades em relação a muita coisa que já havia sido dita antes.

Na verdade, uma boa parte do novo discurso em prol do desenvolvimento de novas habilidades por parte dos alunos do sistema escolar americano já havia surgido poucas décadas antes, mais precisamente em 1991, ano em que o Ministério do Trabalho dos Estados Unidos – lá chamado de *US Department of Labor* – publicou o relatório SCANS, sigla que deixa explícita a ideia de um exame cuidadoso (*scan*, em inglês) e que é a abreviatura de *Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills*, ou seja, uma comissão da secretaria de governo sobre a aquisição de habilidades necessárias, por parte dos alunos do sistema educacional norte-americano.

Logo no início, os autores do relatório, em uma declaração, afirmaram que, em seu entendimento, “as escolas fazem mais do que simplesmente preparar as pessoas para ganhar a vida. Elas também as preparam para viver plenamente, para participar da vida comunitária, para criar suas famílias e desfrutar o lazer que é o fruto de seu trabalho. E uma educação sólida é a sua recompensa.”.

Após 12 meses reunindo-se, estudando e entrevistando empresários, empregadores públicos, trabalhadores, etc., a comissão elaborou uma lista de habilidades e atitudes que poderiam ser importantes no ambiente de trabalho do mundo contemporâneo. Com base nisso, chegou-se a três conclusões básicas, que foram as seguintes: (1) a necessidade de todos os alunos do Ensino Médio nos EUA se formarem após terem desenvolvido plenamente um conjunto de competências de elevada importância para a sua vida futura; (2) a urgência de as escolas também passarem por uma evolução semelhante, no trato com seus alunos; e (3) a necessidade de se pensar o desempenho educacional em termos estratégicos da segurança nacional americana.

Por sua vez, essa “nova” abordagem educacional preconizava a utilização produtiva de cinco tipos de insumos, que são os seguintes: (1) recursos físicos, como verbas, trabalho, tempo, espaço e materiais; (2) desenvolvimento de habilidades interpessoais, como a liderança, o trabalho em equipe, a negociação e o respeito à diversidade cultural; (3) o uso de informações para fins de análise de dados, concomitante com a capacidade de comunicação; (4) o domínio de sistemas capazes de, quando aplicados, lidarem eficientemente com, por exemplo, o monitoramento e a correção do desempenho; e,

por fim, (5) o uso de tecnologias adequadas e devidamente aperfeiçoadas e atualizadas para as mais diversas tarefas no mundo de competição global dos dias de hoje.

E, para fazer tudo isso, era preciso também promover, entre os estudantes, a consolidação de um alicerce fundamentado em outros três requerimentos: o desenvolvimento das habilidades básicas (como ler, escrever, falar, ouvir, calcular); das habilidades de pensamento (como a criatividade, a aprendizagem e a argumentação); bem como das qualidades ditas pessoais, do que são exemplos a responsabilidade individual, a sociabilidade e a responsabilidade (US DEPARTMENT OF LABOR, 2000).

À publicação do SCANS, outros esforços se seguiram aproximadamente nesta mesma linha. Um fator adicional e, de certa forma, complicador dessa nova fase da discussão sobre os objetivos e missões da educação nos Estados Unidos veio a ser a questão de como mensurar essas habilidades. Afinal de contas, o sistema educacional americano vinha experimentando uma vigorosa tendência de incorporação dos métodos de testagem em grande escala. A partir daí, a necessidade de avaliar os conteúdos trabalhados em sala de aula virou quase um lugar comum na política educacional americana.

Entretanto, agora se estava falando, não mais, digamos, de leitura, Matemática e Ciências naturais ou humanas, habilidades essas que, por sua vez, já suscitavam desafios complicadíssimos de se resolver quanto, por exemplo, à questão da validade e da fidedignidade dos testes. Só que, como se isso não fosse suficiente, surgia agora, para os norte-americanos, a necessidade de testar outras habilidades ainda bem menos “concretas” do que aquelas que até então vinham sendo tratadas, como, por exemplo, a liderança, a tolerância ou o apreço pela diversidade, a criatividade, a comunicação, etc.

No caso das chamadas disciplinas convencionais, o desafio de mensurar a proficiência já se resvalara em muitos casos para a adoção de medidas mais “simples” ou pontuais daquilo que o aluno deveria ter aprendido – o que, muitas vezes, acabava sendo feito por meio de testes de múltipla escolha. Porém, agora, esse tipo de teste – que possui muitas vantagens na avaliação convencional de disciplinas também convencionais – certamente passava a ser de bem menos valia ou aplicação. Portanto, uma boa parte dos esforços norte-americanos mais recentes tem sido gasta na tentativa de se criarem instrumentos e sistemas capazes de testar essas habilidades, em sua grande maioria, não cognitivas.

Porém, antes de testar a significância ou importância das habilidades não cognitivas, é preciso definir, com um grau razoável de precisão, o que elas, de fato, vêm a ser. Neste sentido, um esforço significativo iniciou-se em 1996, por meio da criação do *Common Core Movement*, ou Movimento para um

Núcleo Comum, uma iniciativa da Associação Nacional de Governadores dos Estados Unidos (*National Governors Association*, ou NGA), juntamente com o Conselho de Secretários Estaduais de Educação daquele mesmo país (*Council of Chief State School Officers*, ou CCSSO).

Não obstante, cabe lembrar que as habilidades descritas pelo relatório final dessa associação, na verdade, diziam respeito àquilo que os estudantes deveriam saber ou serem capazes de fazer; porém, *não* eram definidas formalmente como “habilidades do século 21” ou algo do gênero. Assim, as organizações e indivíduos que tratam especificamente dessas novas competências veem-se na necessidade de “garimpar” referências a elas existentes nos currículos formais dos diversos sistemas, na ausência de uma legislação educacional específica para isso. Tal fato mostra que, nos Estados Unidos e possivelmente em muitos outros lugares, como o Brasil, a referência às chamadas habilidades ou competências do século 21, na verdade, não chega a representar propriamente uma novidade em relação ao que já se vinha falando antes, mas encontra-se diluída em um conjunto de habilidades semelhantes, descritas em currículos pré-existentes ao surgimento formal dessa nova discussão.

Ainda em relação ao estudo conjunto do *Common Core Movement*, cabe dizer que um grande desafio por ele enfrentado foi, ou tem sido, a notória pulverização curricular em um país tão descentralizado, em termos educacionais, como os Estados Unidos. Em função disso, os esforços da associação supracitada concentraram-se em Inglês e Matemática – duas disciplinas tradicionalmente consideradas como “fundamentais”, inclusive em testagem –, deixando, assim, de lado, as Ciências sociais e as naturais. Em geral, o *Common Core Movement* salienta, entre outros pontos, a necessidade, no estudo de Inglês e de Matemática, de uma ênfase maior ao pensamento crítico, à colaboração, à comunicação e à criatividade, que são todas habilidades tipicamente identificadas como “do século 21”.

Nesse aspecto, aliás, surge uma tensão entre suas correntes opostas. De um lado, existe uma tendência de se pensar a aprendizagem por meio de uma descrição e um encadeamento das características que devem possuir os alunos, para se adaptarem melhor ao mundo contemporâneo e ao futuro. Mas, por outro lado, nos Estados Unidos, como se viu, existe também um movimento, de certa forma, no sentido oposto, que estimula um certo reducionismo curricular, pois se vincula à testagem em larga escala de habilidades acadêmicas muito específicas, e atrela consequências práticas – às vezes, particularmente altas – aos resultados dessas medidas.

Conclusões

Os Estados Unidos atualmente passam por um período de reforma educacional, no qual tentam promover um aumento da qualidade e equidade de seu sistema, amparados por um significativo conjunto de estratégias e políticas federais. Uma delas é a prestação de contas, apoiada por um generalizado sistema de testagem de habilidades básicas. Outra é a preconização de uma educação que vá muito além de fornecer as habilidades básicas aos alunos, sendo também capaz de fornecer uma educação que os forme como cidadãos conscienciosos e produtivos na sociedade norte-americana.

Naturalmente, essas duas tendências não são necessariamente opostas. Muito pelo contrário, é até de se esperar que haja uma correlação positiva e significativa entre o domínio de habilidades mais complexas e o de habilidades mais básicas por parte dos alunos. Entretanto, em termos de políticas educacionais, as coisas podem se passar de forma bem diferente. Um exemplo que parece existir particularmente nos Estados Unidos – muito embora isso talvez se passe também em outros lugares – é o fato de que, quando se põe uma grande ênfase num sistema *high-stakes* que cobra muito rigidamente avanços mensuráveis de desempenho rumo a determinadas metas, o efeito então pode ser exatamente o contrário do que se queria. Tal estratégia pode, ao menos em princípio, provocar um estímulo ao ensino de habilidades básicas para estudantes com um nível de proficiência específico, em detrimento de outras habilidades e de outros alunos, conforme já se disse ao longo deste texto.

Por outro lado, apenas essa crítica não é suficiente para se desconsiderar totalmente os sistemas de prestação de contas e de avaliação educacional. Afinal, não se pode negar que, graças a eles, houve uma ênfase no caráter social e inclusivo da educação, para dizer o mínimo. Dessa forma, a avaliação educacional, bem como o atrelamento de consequências a ela, ainda que em graus muito variados, são características que parecem ter se enraizado no sistema educacional americano, e também em vários outros.

O passo a seguir talvez seja, de certa forma, conciliar ambas as tendências: o estímulo ao desenvolvimento das habilidades mais elevadas, paralelamente a uma “vigilância” eficiente do sistema, exercida com base, em geral, na avaliação das habilidades mais básicas. Nesse sentido, um caminho que parece estar tomando certo impulso é o de adotar estratégias que, de certo modo, evitem alguns “equivocos” historicamente cometidos. E talvez o mais notório deles seja o caso das reformas “*top-bottom*”, ou de cima para baixo, realizadas nos anos pós-Sputnik. Ou seja, seria o caso agora de, num movimento contrário, tentar aumentar a participação dos atores educacionais mais diretos, como os diretores escolares, pedagogos, professores e até alunos

e a comunidade. E, assim, talvez seja possível intervir mais eficientemente no processo escolar, tornando-o capaz de fornecer uma educação de maior qualidade e equidade para seus alunos.

REFERÊNCIAS

BOHAN, C.H., & NULL, J.W. Gender and the evolution of normal school education: A historical analysis of institutions. **Educational Foundations: The Journal of the Social Foundations of Education**, 21 (3&4), 3–26, 2007.

BRINKLEY, A. **American History: A Survey**, I. New York: McGraw Hill, 2009.

BROOKE, N. (org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

CHUNG, C.; REIMERS, F. **GEI2 Singapore workshop: 21CC & US**. Apresentação inédita no Encontro Internacional sobre Competências do Século 21 de Singapura, 2014.

COMER, J. P. **Leave no child behind: preparing today's youth for tomorrow's world**. Connecticut: Yale University Press, 2004.

GARDNER, D. *et al.* **A nation at risk: the imperative for educational reform**. Disponível em: <http://datacenter.spps.org/uploads/sotw_a_nation_at_risk_1983.pdf>. Acesso em 30 jan. 2015.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar Americano: como os testes padronizados e o modelo de Mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

US DEPARTMENT OF LABOR. **What work requires of schools: a SCANS report for America 2000**. Disponível em: <<http://wdr.doleta.gov/SCANS/whatwork/whatwork.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

US SECRETARY OF EDUCATION. **No child left behind: a desktop reference 2002**. Disponível em: <<http://www2.ed.gov/admins/lead/account/nclbreference/reference.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.