

2015

Dossier

**“Camino de reforma de la secundaria en el norte
brasileño: Ceará y Pernambuco”,**

por Axel Rivas y Paula Coto.

Propuesta Educativa Número 44 – Año 24 – Nov. 2015 – Vol2 – Págs. 54 a 59

Camino de reforma de la secundaria en el norte brasileiro: Ceará y Pernambuco

AXEL RIVAS*
PAULA COTO**

Luego de explorar diversos países de la región, las reformas específicas del modelo organizativo de la educación secundaria parecen ser un objeto preciado por su ausencia (Rivas, 2015). Se han movido montañas pesadas como las carreras docentes, la inclusión de nuevas tecnologías y las evaluaciones masivas de los aprendizajes. No han faltado las políticas que fortalecieron el acceso a la escuela secundaria, la redistribución de recursos en favor de los más desaventajados y una multiplicidad de prótesis para apoyar a los que se caen, pero la modificación de la educación secundaria ha estado rodeada de un halo de frustración y desencanto (Fernández Aguerre, 2010; Tiramonti, 2011; D'Alessandre, 2014; Sanchez y Alvarado, 2014).

Así lo señaló Mauricio Holanda Maia, secretario de Educación del Estado de Ceará:

“la escuela media fue lo más difícil que nos tocó. Es un modelo irracional e incomprensible, entrar allí es como ir a ‘Alicia en el país de las maravillas’. No me extraña que los alumnos se quieran ir lo antes posible: las reglas de la escuela secundaria están diseñadas para los profesores, no para los alumnos”.

Viajaremos en estas breves páginas a ese “país de las maravillas” en dos intentos de comprenderlo y cambiarlo: Ceará y Pernambuco. ¿Cuáles fueron los motivos para elegir estos estados brasileiros? Se trata de dos casos de reformas integrales que incluyeron al nivel secundario¹ y lograron buenos resultados educativos en un país que mide sistemáticamente la calidad de los aprendizajes desde mediados de los años 2000. Además, sus agendas de reforma fueron convergentes y tienen raíces explicativas comunes.

Ambos estados se encuentran en el nordeste del país y representan el 10% de la población total. Las economías, basadas principalmente en la agricultura, el turismo y una pequeña industria en desarrollo, muestran fuertes desigualdades entre sus pobladores: en Pernambuco 40% de las familias reciben mensualmente hasta la mitad del salario mínimo mientras que en Ceará el dato asciende a más de un 45%, mientras el promedio del país es de 28,8% (IBGE, 2014). A pesar de ello, un 85% de la población en edad escolar (4 a 17 años) asiste a las instituciones de enseñanza, el mismo promedio que la media nacional. Según la encuesta de hogares, las altas tasas de analfabetismo de estos estados disminuyeron ampliamente respecto a la media nacional, logrando reducciones de 9,8% en Ceará y de 7,1% en Pernambuco del año 2001 al 2011 (IBGE, 2001/2011).

En la última década, los estados estuvieron gobernados por los candidatos del Partido Socialista Brasileiro. La reelección de los mandatos de Cid Gomes en Ceará y de Eduardo Campos en Pernambuco facilitó la implementación de un plan de políticas continuadas en el período de



* Investigador principal del Programa de Educación de CIPPEC, Profesor de UNIPE, UDESA, UTDT y FLACSO. E-mail: arivas@cippec.org

** Analista del Programa de Educación de CIPPEC. E-mail: pcoto@cippec.org

2007 a 2014. En 2014, las elecciones estatales ratificaron el apoyo de los candidatos oficiales: Paul Hall se impuso con el 68% del electorado en Pernambuco mientras que Camilo Santana con un 53% en Ceará.

Ceará es el primero de los casos que analizaremos brevemente. La historia detrás de este Estado es clave para comprender su elección. Todo comenzó en Sobral, un municipio con una población estimada de 200 mil habitantes. Allí se consolidó en 2001 un equipo de gestión que desarrolló una multiplicidad de políticas educativas. Entre sus ejes claves estuvieron la formación de directivos escolares, la evaluación por escuela, los incentivos por resultados y la creación de una red de apoyo de las escuelas más avanzadas a las más débiles. Sobral tuvo resultados asombrosos: el índice de desenvolvimiento de la educación básica (IDEB) aumentó como ningún otro municipio de 4 a 7,3 puntos de 2000 a 2014, superando la meta federal para 2021 y se situó en primer lugar del Índice de Oportunidades de Educación de Brasil (IOEB) entre más de 5.500 municipios².

El mismo equipo de gestión pasó al Estado de Ceará en 2007. Allí comenzó el desafío de llevar los cambios a la educación de "Alicia en el país de las maravillas": la escuela secundaria. Entre las principales iniciativas desarrolladas se destacan las escuelas de tiempo integral. Se trata de 100 escuelas que atienden a 30 mil alumnos, todavía una porción menor dentro del sistema.

Estas escuelas están abiertas de 7 AM a 5 PM. Tienen un modelo de cargo de tiempo completo de los profesores que es muy beneficioso en términos laborales, ya que permite la concentración horaria y un buen salario con actividades pagas: preparación de clases, corrección, tutorías, atención de familias y trabajo interdisciplinario. También crearon un modelo de contrato de los directivos a término, con condiciones especiales de formación para acceder al cargo.

En las escuelas se desarrollaron los proyectos "joven del futuro". Se trata de experiencias que favorecen el protagonismo de los alumnos con proyectos comunitarios y aprendizaje cooperativo. Estas actividades, intercaladas con las materias tradicionales, han transformado el clima de las escuelas. Holande señaló que *"son pequeños oasis en un mundo difícil"*.

Los "directores de clase" actúan como tutores y realizan un seguimiento de los grupos de alumnos, conversan con las familias y facilitan los trabajos de aprendizaje dialógico. Parecen haber sido una clave decisiva del éxito del proyecto, con un proceso cuidado de formación y selección.

Más allá de esta política específica, se creó una Superintendencia para visitar a todas las escuelas medias del Estado, con un nuevo equipo de apoyo y asesoramiento que basa sus intervenciones en los resultados obtenidos en las evaluaciones. También se produjeron materiales didácticos específicos, adaptados a los contextos de distintos grupos de escuelas.

En conjunto estas políticas fueron señaladas por los actores entrevistados como apenas los primeros pasos en el cambio de la educación secundaria. El propio Holande señaló: *"hace siete años que estamos haciendo políticas transformadoras de la escuela media, pero los avances son lentos y mínimos, fuera de las escuelas de tiempo integral la inercia gana"*.

En las escuelas de tiempo integral los logros de aprendizaje son muy superiores a las demás: en promedio 50 puntos más en las pruebas del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB)³, que miden el rendimiento de cada institución educativa. Se espera que estas escuelas funcionen como un faro demostrativo de las posibilidades de cambio y ayuden a romper la idea de que las escuelas públicas son sinónimo de pobreza y bajos resultados.

En Pernambuco la transformación abarcó una escala mucho mayor. También el eje central fueron las escuelas de tiempo integral, que suman más de 300 y abarcan al 40% de los alumnos del Estado. Estas escuelas son parecidas a las de Ceará: funcionan de 7:30 AM a 5:30 PM; los profesores tienen mejor salario y condiciones laborales, más tiempo para el armado de proyectos pedagógicos con concentración horaria en una sola escuela; se crearon proyectos para jóvenes, iniciativas y actividades desafiantes que salen de la cuadrícula horaria tradicional.

Al consultar con referentes locales, las escuelas de tiempo integral fueron descritas como el canal para vehiculizar la innovación y el sentido de pertenencia de los alumnos con sus pares y con el proceso de aprendizaje. Son escuelas “diferentes”, logran contratos de convivencia excepcionales y son muy buscadas por las familias. No solamente ofrecen más tiempo sino que su principal cambio es cualitativo: además del tiempo curricular extra que tienen para espacios como inglés, educación física y artística, son escuelas con mucho trabajo en derechos humanos y centro en la comunidad; tienen tutores de apoyo a los alumnos y espacios de emprendedurismo donde se trabaja por proyectos⁴.

En paralelo se crearon 184 escuelas de referencia, con horario simple pero reforzado con actividades a contraturno. Así se está buscando llegar con una oferta más integral al 100% de los alumnos, en la meta que se ha propuesto el Estado.

La segunda estrategia clave implementada por Pernambuco fue la reforma curricular de la enseñanza media. Se elaboró un profundo proceso de revisión curricular del Estado, con participación de profesores de escuelas, universidades y especialistas de la secretaria de educación. De allí surgieron tres documentos ordenadores:

- 1- Objetivos de aprendizaje, que delimitan claramente lo que se espera que los alumnos aprendan en cada año y con cada materia.
- 2- Parametros curriculares para la planificación pedagógica de los docentes, con secuencias didácticas personalizadas y jornadas pedagógicas para equipos docentes.
- 3- Parametros de formación docente, alineadas con los anteriores documentos.

Entre las prioridades curriculares, Ana Selva, Secretaria Ejecutiva de Desarrollo de la Educación de Pernambuco, destacó la importancia de la educación en derechos humanos y la educación ambiental, luego de una amplia consulta a más de 5.000 profesores.

Otra estrategia clave para reforzar el compromiso con el nuevo esquema curricular y su bajada concreta en las aulas fue la organización del concurso “profesor-autor”. El Estado incentivó a los docentes para que sean autores de materiales de apoyo pedagógico en las aulas, con un concurso que paga 1.000 reales por cada tópico compartido, luego de atravesar una evaluación de expertos. Este proceso fue muy exitoso y funcionó como una manera concreta de valorar el trabajo de abajo hacia arriba en la planificación didáctico curricular.

La cuarta estrategia clave fue la creación de un “Pacto por la educación” en 2011, firmado por el propio gobernador con todos los gestores municipales y directivos de escuelas. Se establecieron líneas de base y más apoyo a las escuelas con más dificultades. Se creó una red de intercambio de experiencias exitosas y una dinámica horizontal de aprendizaje entre las escuelas.

Los directivos escolares comenzaron a tener un proceso intenso de formación para aspirar a un concurso que incluye a la comunidad escolar en la selección de los aspirantes. Luego los directivos tienen un año de prueba y son evaluados para establecer su continuidad.

La quinta estrategia señalada por Ana Silva fueron los bonos de desempeño, que están basados en una evaluación anual de las escuelas por una empresa independiente. El bono parte de la línea de base que se estableció en el “Pacto por la educación” y ofrece un apoyo extra a las escuelas más desaventajadas. Las metas para escuelas con tiempo integral son más ambiciosas, dado que se considera el punto de partida y el contexto de cada institución. El bono no es individual sino que se paga a todos los docentes de la escuela.

¿Qué efectos parecen haber tenido estas iniciativas? Pernambuco se destaca como uno de los dos estados (sobre un total de 27) que tuvieron notables mejoras en la educación media, junto con Río de Janeiro, en las mediciones del IDEB. A nivel nacional, la medida presentó un aumento del 3,4 a 3,7 puntos de 2005 a 2013. En el mismo período, Pernambuco aumentó considerablemente de 3,0 a 3,8 puntos. La tasa de aprobación de los jóvenes de la escuela media estadual

creció un 17% y la tasa de abandono se redujo de 22% a 3,2% entre 2007 y 2014.

En Ceará las transformaciones fueron más modestas en el nivel medio porque se trata de intervenciones de menor envergadura en escala y tiempo, aunque ya el municipio de Sobral fue una prueba de las posibilidades de cambio en la educación fundamental. En Pernambuco se lograron mejoras impactantes en la comparación con el resto del país.

Estos dos ejemplos muestran ciertas similitudes que pueden convertirse en lecciones para otros contextos:

- 1- **Gobernabilidad.** Tanto Ceará como Pernambuco tienen un equipo de gestión en sus ministerios de educación con fuerte consolidación, claro liderazgo y foco en lo pedagógico, han creado equipos, les han dado continuidad y apoyo para construir una base institucional que pueda operar sobre el conjunto del sistema educativo.
- 2- **Participación y realismo.** En ambos estados se creó un movimiento de cambio educativo, se confió en las escuelas y se las apoyó simultáneamente. Hubo un claro mensaje transformador, un pacto o contratos de cambio por escuela con apoyo estatal. En los mismos procesos de reforma se involucró a los actores del sistema y en los materiales didáctico-curriculares se buscó ser concreto y cercano a las necesidades de los profesores, no abstractos, enciclopédicos e iluministas.
- 3- **Fortalecimiento de los directivos.** También ambos estados crearon sistemas de formación específica de los cuadros de conducción del sistema, les asignaron mayor responsabilidad en la definición de planes de mejora y evaluaron sus resultados.
- 4- **Se creó una visión del cambio a través de escuelas faro.** Estas escuelas, de tiempo integral, tuvieron más recursos, tiempo y mejores cargos para los docentes, pero también fueron comprometidas a crear espacios transformadores para los alumnos y convertirse en referentes para el resto del sistema. Se apostó mucho y se comprometió a los actores, no fue un simple proceso de "regar y rezar", dando más tiempo y esperando que eso sólo genere los cambios.

Estas lecciones coinciden con las aprendidas en la sistematización de siete países de la región en el período 2000-2015 (Rivas, 2015), pero suman especificidad y contexto del plano local. Son los gobiernos subnacionales, en países donde la educación está fuertemente descentralizada, los que ofrecen las mayores lecciones sobre los procesos de reforma más integrales y cercanos a las escuelas.

Bibliografía

- D'Alessandre, V. (2014), *El desafío de universalizar el nivel medio: trayectorias escolares y curso de vida de los adolescentes y jóvenes latinoamericanos*, Buenos Aires, SITEAL.
- Fernández Aguerre, T. (2010), *La desafiliación en la educación media y superior en Uruguay*, Montevideo, Universidad de la República.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2014), Base de datos *Un análisis de las condiciones de vida de la población en 2014: distribución de ingreso*. Disponible en: ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/xls/distribuicao_de_renda_xls.zip
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2007-2011), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Disponible en: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=4&op=0&vcodigo=PD171&t=taxa-analfabetismo-grupos-idade>.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) (2015), *Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024 linha de base*, Brasília, Ministerio de Educación. Disponible en: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>.
- Ley N° 13.005: *Plan Nacional de Educación*, *Diario Oficial de República Federativa del Brasil*, 26 de junio 2014.
- Ley N° 15.533: *Plan estadual de educación de Pernambuco*, *Diario Oficial de República Federativa del Brasil*, 23 de junio de 2015.
- Ministerio de Educación de Brasil (MEC) (2009), *Educação Integral / Educação Integrada e(m) Tempo Integral: Concepções e Práticas na Educação Brasileira*, Brasília, MEC. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8199-8-2-pesquisa-qualitativa-relatorio-enviado-010511-seb-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192
- Rivas, A. (2015), *América Latina después de PISA: lecciones educativas en siete países (2000-2015)*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Tiramonti, G. (2011), "La escuela media en su límite. Diferencias y continuidades en las configuraciones nacionales de la región: los casos de Brasil, Argentina y Chile", en *Revista Educação & sociedade*, 32, 857-875, Campiñas, CEDES. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br/>
- Todos Pela Educação (2015), *Anuario Brasileiro de la educación básica*, San Pablo, Editora Moderna.

Notas

- ¹ Cabe señalar que en Brasil la educación fundamental 1 (6 años) está a cargo de los municipios, la fundamental 2 en general también (3 años) y la educación media (3 años) está a cargo de los estados.
- ² El índice de Oportunidades de Educación de Brasil (IOEB) fue desarrollado por el Centro de Liderança Pública. El IOEB es una combinación de varios indicadores de resultados e insumos, calidad de los profesores, tiempo de la jornada escolar y experiencia de los directores.
- ³ <http://portal.inep.gov.br/saeb>
- ⁴ Estas escuelas fueron diseñadas por el gobierno del Estado de Pernambuco, pero recibieron fondos y apoyos del proyecto "Ensino medio innovador" del gobierno federal.

Resumen

En la última década, las reformas específicas del modelo organizativo de la educación secundaria han sido un aspecto relegado en la agenda de América Latina. No obstante, en los países donde la educación está fuertemente descentralizada, los gobiernos subnacionales ofrecen en algunas oportunidades mayores lecciones sobre procesos de reforma más integrales y centrados en las escuelas. El trabajo presenta el caso de dos estados de Brasil que realizaron reformas educativas en el nivel secundario y lograron destacados resultados: Ceará y Pernambuco. En ambas experiencias se implementaron estrategias similares, entre las que se destacó el desarrollo de las escuelas de tiempo integral, con extensión del horario escolar, docentes con dedicación exclusiva e iniciativas desafiantes para los alumnos. Tanto en Ceará como en Pernambuco se consolidó un equipo de gestión en sus ministerios de educación, los cuales se focalizaron en el desarrollo pedagógico; también se fortaleció a los directores otorgándoles mayor responsabilidad en la definición de los planes de mejora y se impulsó un movimiento de cambio educativo que contempló el acompañamiento a las escuelas y el compromiso de los distintos actores involucrados. Estas medidas demostraron importantes avances en los resultados académicos estatales, con significativos aumentos en las tasas de aprobación y disminución en las de abandono escolar.

Palabras clave

Reforma - Secundaria - Brasil - Ceará - Pernambuco

Abstract

In the last decade, specific reforms in the organizational model of secondary education have been neglected in Latin American countries' agendas. However, sub-national governments of countries where education is highly decentralized might offer important lessons regarding comprehensive reform processes focused in schools. This paper presents the case of two Brazilian states which conducted educational reforms in secondary school and achieved remarkable results: Ceará and Pernambuco. Similar strategies were implemented in both experiences. Among them, the development of full-time schools stands out, including extended school hours, full-time teachers and challenging initiatives for students. Moreover, Ceará and Pernambuco consolidated management teams focused in pedagogical development in their government ministries. Both states implemented reforms that empowered school principals by giving them more responsibility in the definition of improvement plans and that encouraged a movement for educational change which included constant support for schools and various stakeholders' commitment. These actions demonstrated significant progress in the academic results of both states, as well as increased passing rates and decreased dropout rates.

Key words

Reforms - Secondary - Brasil - Ceará - Pernambuco