

A Avaliação da Educação, e Suas Implicações para a Cooperação Internacional*

Benno Sander

*Doutor em Educação; Diretor de Desenvolvimento Social
e Educação da Organização dos Estados Americanos
(OEA) em Washington, DC.*

O objetivo deste painel é analisar o tema da avaliação da educação no Mercosul, à luz das relações globais entre os países que conformam esta sub-região da América Latina. Nesse contexto, os organizadores do Seminário Internacional de Avaliação da Educação solicitaram-me uma reflexão sobre as exigências da cooperação internacional como instrumento de integração regional no campo da educação e da gestão educacional que, no seu sentido mais amplo, inclui a avaliação da educação. A finalidade imediata desta reflexão inicial, que abre os debates do painel, é preparar o terreno para as exposições de meus colegas sobre as experiências de avaliação da educação nos países do Mercosul.

A avaliação das atuais condições econômicas e políticas internacionais, que afetam de modo diferenciado as nações e regiões mundo, sugere a necessidade de conceber uma estratégia de cooperação internacional que seja capaz de satisfazer, simultaneamente, os requerimentos locais e as exigências da integração regional e internacional. Nesse contexto, é necessário reavaliar o papel dos organismos nacionais e internacionais de cooperação técnica e financeira, acentuando sua função mediadora e articuladora na definição de uma agenda regional e internacional compartilhada. O estabelecimento de uma agenda internacional compartilhada requer um relacionamento participativo e horizontal entre as nações do mundo, particularmente entre os países ricos e os países pobres. Como todos os países do mundo são hoje profundamente interdependentes, requer-se uma nova ética de cooperação internacional, a ética da solidariedade, da participação coletiva, da universalização da horizontalidade nas relações políticas e econômicas entre os países da comunidade mundial (Sander, 1995).

Tradicionalmente, a cooperação para o desenvolvimento tem sido enfocada como *assistência* técnica e *ajuda* financeira. Enfatizava-se a *assistência* e a *ajuda* em vez da *cooperação* e da *promoção*. O enfoque assistencialista nas relações internacionais sugere que os países ricos têm soluções para os países pobres que têm problemas. O enfoque é hierárquico e intervencionista. A avaliação da experiência internacional revela que geralmente o enfoque assistencialista tem sido limitado e inadequado para resolver os problemas dos países afetados. Em consequência, os resultados de muitos programas de cooperação internacional têm sido reduzidos. Essa constatação é especialmente evidente em muitos empréstimos de agências estrangeiras de crédito. Segundo Reimers, às vezes, a mudança educacional financiada pela dívida internacional tem criado a causa de sua própria destruição (Reimers, 1991). O assistencialismo tem agravado a dependência; a dependência tem agudizado a pobreza; a pobreza tem aumentado a falta de segurança global e de qualidade de vida humana coletiva. Essa constatação sugere que necessitamos buscar uma forma mais pragmáti-

(*) Palestra proferida no Seminário Internacional de Avaliação da Educação - Realizado pela FUNDAÇÃO CESGRANRIO, Rio de Janeiro, out. 1995.

ca de cooperação que seja capaz de superar o assistencialismo manipulador e a dependência estrutural, através de uma parceria mais produtiva entre as nações da comunidade internacional, baseada em valores e interesses compartilhados e mutuamente aceitáveis.

Existe hoje um consenso generalizado de que a transição para o novo milênio aponta para uma nova era na política e na economia mundial que implica uma nova estratégia de cooperação entre os países da comunidade internacional. De acordo com essa estratégia, os países são sócios, parceiros ou aliados em um grande esforço internacional de cooperação solidária para o desenvolvimento integral sustentável. O conceito de solidariedade implica uma definição justa dos espaços e quotas de contribuição e benefício de cada nação no esforço global de cooperação internacional. Esta foi a orientação adotada pelos países do Sistema Interamericano na Assembléia Geral Extraordinária sobre Cooperação para o Desenvolvimento, realizada no âmbito da OEA, em 1994, no México. Esta foi também a orientação que caracterizou os trabalhos dos Presidentes e Chefes de Governo reunidos na Cúpula das Américas, realizada na cidade de Miami em dezembro de 1994. De conformidade com as novas orientações políticas no âmbito internacional, o assistencialismo deve dar lugar à cooperação; as relações verticais, à horizontalidade; o isolamento, à integração; o autoritarismo, à democracia; e a dependência política e cultural, à soberania nas relações internacionais. Somente assim haverá esperanças para construir um mundo solidário, capaz de promover a qualidade de vida humana coletiva, baseada no respeito genuíno às identidades nacionais e na promoção efetiva da equidade internacional.

Estas observações são especialmente relevantes para a sociologia organizacional, a administração pública e a gestão da educação, em que a identidade nacional e a equidade internacional são valores fundamentais que devem informar os esforços conceituais e analíticos no Norte e no Sul, no Leste e no Oeste. Hoje existe consciência de que os problemas em qualquer área do conhecimento e da atividade humana não podem resolver-se num contexto de isolamento internacional, já que confluem inexoravelmente o particular e o universal, o nacional e o internacional. De fato, recentes reinterpretações sociológicas no âmbito do pensamento latino-americano revelam que as organizações humanas dos países pobres não podem ignorar a necessidade imperiosa de redefinir pragmaticamente suas relações de interdependência internacional. Isto se deve ao fato de que as organizações, da mesma forma que os cidadãos de todos os países, participam de um mundo cada vez mais global, constituído de nações e instituições profundamente interdependentes. Consequentemente, as pessoas e as organizações de todo o mundo, no desenvolvimento de suas lealdades e identidades locais e nacionais, necessitam assegurar-se de que "a lealdade primordial esteja dirigida ao bem-estar geral de toda a humanidade. (*Goulet, 1985, p.13*)" Essa orientação implica uma nova responsabilidade ética por parte de todos os países do mundo visando à construção de um sistema internacional equitativo. Com essa orientação, as teorias sociológicas e organizacionais e as construções de gestão e avaliação da educação, concebidas a partir das necessidades e aspirações de sociedades concretas no contexto internacional, podem representar contribuições transcendentais para a promoção do bem-estar coletivo da humanidade.

É importante compreender os efeitos profundos das atuais transformações internacionais sem precedentes sobre a soberania nacional e a integração internacional. Além das mudanças econômicas e tecnológicas que se observam no limiar do novo milênio, são as mudanças culturais e políticas que têm particular impacto, a longo prazo, sobre a vida humana, as nações e as relações internacionais. Um dos atuais desafios está relacionado com a necessidade e as estratégias para preservar e promover a soberania política e a identidade cultural das nações em um mundo em que os sistemas sociais e símbolos culturais são transferidos e socializados com tanta velocidade. Diante desse desafio, uma das responsabilidades básicas dos organismos internacionais relaciona-se com o *como* a cooperação internacional pode fortalecer os esforços nacionais desenvolvidos em perspectiva global.

Nesse contexto global, *Farrell (1994, p. 67-101)* contribui com suma relevância para o campo

específico da educação, chamando atenção para características e padrões de cooperação técnica que favorecem ou dificultam as reformas educacionais em países ricos e países pobres. O pensador canadense demonstra que não existem receitas de reformas, nem receitas de cooperação técnica para apoiar os processos de formulação e implementação de políticas públicas e inovações educacionais. Sua avaliação crítica da experiência internacional nessa matéria deixou algumas lições importantes. Por exemplo, hoje sabemos que as experiências não são automaticamente transferíveis, porque o que é válido numa situação não é necessariamente válido em outra. Farrell argumenta que hoje existe suficiente evidência de que os resultados das pesquisas realizadas na América do Norte não são automaticamente extrapoláveis para a América do Sul (*Op. cit.*, 1994, p. 81). Ele mostra também que, na América Latina, os estudos e experiências de determinada comunidade cultural não são automaticamente generalizáveis para outras comunidades com características diferentes. Hall ratifica esta tese nos seus estudos antropológicos, quando revela que as crianças de diferentes culturas aprendem de maneira diferente (1985, p. 157-76)." Essa conclusão sugere que há necessidade de elaborar soluções pedagógicas específicas para resolver problemas específicos que se manifestam em culturas específicas. Por todas essas razões, é preocupante observar que existem agências e agentes internacionais que, com base numa interpretação universalista do estado internacional do conhecimento, simplificam problemas e soluções em suas atividades de cooperação técnica e financeira. A inadequação desse tipo de procedimentos compromete seriamente a efetividade e a relevância da gestão dos serviços de cooperação internacional. Ou seja, a cooperação internacional solidária é sempre bem-vinda, desde que seja conduzida soberanamente pelos próprios Estados, sensíveis às suas identidades e às peculiaridades culturais.

É possível selecionar outras derivações dos estudos de Farrell e de outras avaliações semelhantes. Um dos problemas que enfrentam os especialistas nacionais e internacionais está relacionado com as exigências institucionais e as urgências administrativas dos organismos nacionais e internacionais de cooperação técnica e financeira. Muitas vezes, as práticas das organizações nacionais e internacionais não se relacionam com o processo lento e complexo da transformação educacional e da mudança social em geral. Muitas vezes, as organizações nacionais e internacionais não estão preparadas para uma das tarefas mais transcendentais, que é a de desenvolver a capacidade de inovar e de difundir as inovações. Segundo Garcia, muitas vezes a inovação educacional é "uma tentativa desesperada de modernizar," baseada na "transplantação cultural" e na "importação de modelos" que dificultam "a geração de soluções nativas (Garcia, 1989, p. 10)". Para reverter esse quadro, é necessário preparar as organizações nacionais e internacionais de cooperação técnica e seus especialistas para a conquista de transformações substantivas na educação e na sociedade. Muitas vezes, educadores nacionais e especialistas internacionais atuam como se a mudança educacional fosse um tema exclusivamente técnico em vez de político (McCinn, Schiefelbein, & Warwick, 1979, p. 218-39). Finalmente, muitas vezes as decisões sobre as atividades de cooperação técnica são tomadas por organismos e comissões insuficientemente preparadas e os serviços são administrados desde longínquos escritórios burocráticos com limitada participação local.

Apesar dessas e outras dificuldades e limitações, é possível destacar experiências bem sucedidas de cooperação internacional no campo da educação e da gestão educacional. Por exemplo, o movimento internacional de universalização da educação básica da década de noventa é o resultado de um clima internacional favorável criado pelos países com a mediação dos organismos internacionais (UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial) que organizaram a *Conferência Mundial de Educação para Todos* realizada em 1990, em Jomtien. Entre as experiências duradouras de cooperação educacional na América Latina estão as redes de intercâmbio profissional e institucional, como o REDUC e o REPLAD, impulsadas pela UNESCO, com a colaboração de outros organismos internacionais e instituições acadêmicas do Hemisfério. Estão também os Programas Regionais de Desenvolvimento Educacional, Científico e Cultural implementados pela OEA nos últimos 25 anos, os quais representam uma experiência pioneira de cooperação horizontal que tem consolidado extensas redes de profissionais e instituições nacionais em diferentes áreas do conhecimento. A

orientação multinacional e a estratégia horizontal desprovida das tradicionais formas de intervencionismo e assistencialismo são características centrais dos referidos Programas Regionais. A nível de país, destaca-se hoje, por exemplo, a experiência inovadora do programa da *Escola Nova* na Colômbia. Conforme alguns analistas (*Schiefelbein, 1991; Psacharopoulos, Rojas & Velez, 1993; Farrel, 1994*) o sucesso do programa colombiano se deve a um grande esforço nacional. No que se refere à cooperação internacional, os diretores e especialistas colombianos têm sido capazes de estabelecer e sustentar uma agenda política nacional e de conduzir os processos de negociação e implementação em função dos interesses e das necessidades prioritárias do país. Nos processos de reforma educacional atualmente em curso na Argentina, no Paraguai e na Bolívia também se observa uma frutífera cooperação internacional em função da orientação política e dos critérios técnicos estabelecidos e implantados pelos respectivos governos nacionais.

No campo específico da gestão da educação, observam-se promissores esforços nacionais e internacionais de construção e reconstrução de perspectivas teóricas e praxiológicas que enfrentam o desafio da cooperação transcultural para o desenvolvimento científico e tecnológico na educação. Muitos desses esforços são levados a cabo em universidades nacionais e em centros locais de pesquisa e formação de educadores do Hemisfério. Outros esforços se desenvolvem no contexto dos programas técnicos de organismos internacionais, de organizações não governamentais de educação e ciências sociais e de associações nacionais e internacionais de profissionais e instituições dedicadas à gestão da educação.

Esses esforços desenvolvidos em diferentes contextos culturais têm importantes implicações para a pesquisa, a gestão, a avaliação e a formação de pessoal no campo da educação. A perspectiva transcultural implica um renovado esforço de avaliação e redefinição dos conteúdos e das metodologias de pesquisa e de formação de pessoal na área da educação. Como a cultura proporciona o contexto no qual se pratica a educação, a *identidade cultural* passa a ser um valor fundamental para medir a aplicabilidade das teorias de administração e avaliação e dos métodos de pesquisa e formação de pessoal no campo da educação. O segundo valor fundamental dos sistemas de ensino é o da *equidade social* como guia de um processo de gestão e avaliação da educação para todos. Esta orientação implica uma nova concepção de cooperação técnica internacional em matéria de educação. De acordo com essa orientação, a cooperação técnica parte da premissa de que os sistemas educacionais e suas escolas e universidades devem responder, no contexto nacional, às demandas e necessidades da comunidade local e que sua administração deve ser relevante para estudantes, professores e funcionários. No âmbito internacional, é necessário conceber um sistema de cooperação educacional capaz de promover a articulação criativa dos valores de identidade nacional e equidade internacional. Essa estratégia implica, por sua vez, uma articulação correta dos conceitos de soberania nacional e integração internacional. As implicações desses conceitos para a prática da avaliação da educação são óbvias.

Para enfrentar esses desafios, as organizações internacionais e as agências nacionais de cooperação técnica necessitam fazer profundas mudanças nas suas estruturas organizacionais e em seus comportamentos administrativos. Uma ação cooperativa eficaz e efetiva a nível internacional requer uma redefinição de objetivos e o estabelecimento de critérios transparentes de negociação e gestão dos serviços de cooperação internacional. Requer, também, a superação das dificuldades inerentes à matriz tradicional das relações de poder entre os atores do processo de cooperação técnica. A horizontalidade nas relações entre os referidos atores é uma característica central do novo modelo de cooperação técnica. A adoção do conceito de horizontalidade parte da premissa de que todos os países e comunidades têm problemas e soluções, o qual significa que todos os países e comunidades, assim como todos os indivíduos, podem aprender uns dos outros. A ênfase que Farrell coloca no aprender mais do que no ensinar e a insistência de *McGinn (1987)* de que "os sistemas educacionais devem ser concebidos como sistemas de aprendizagem" (*Caviria Trujillo, 1995*) refletem um amplo consenso nos círculos educacionais de vanguarda das Américas. Mais do que dar ou receber, é necessário compartilhar construtivamente e cooperar solidariamente na base

de valores e interesses legítimos mutuamente aceitáveis. A ação coletiva é, então, uma característica fundamental. No caso do Mercosul, somente a ação coletiva e a participação democrática de seus países permitirá conceber e adotar uma perspectiva de cooperação capaz de favorecer, simultaneamente, a promoção das identidades nacionais e da equidade regional.

Existe uma seleta bibliografia que explora os caminhos de uma nova ética de cooperação internacional como solução democrática e solidária para resolver os problemas de convivência qualitativa entre as nações da comunidade mundial. No contexto do Sistema Interamericano, Gaviria sugere que os organismos internacionais sejam, prioritariamente, *promotores* de cooperação internacional em vez de simples *provedores* de serviços de assistência técnica. No campo específico da gestão da educação nas Américas, Wiggins (1979) sugere um *enfoque transaccional*, em oposição ao tradicional enfoque assistencialista. Ao analisar o papel das instituições científicas e associações profissionais no campo da gestão da educação, Culbertson (1995) defende a *construção de pontes* de intercâmbio de conhecimentos e experiências como solução para facilitar uma genuína cooperação interinstitucional e internacional na educação. Farrel (1994) propõe um modelo de *cooperação intelectual horizontal*, preocupando-se mais com a criação de idéias e a construção e intercâmbio de conhecimentos do que com a transferência de recursos ou receitas acabadas.

A avaliação das experiências nacionais e internacionais de cooperação técnica e financeira revela que é hora de orientar a cooperação internacional com realismo e racionalidade. Essa orientação sugere que, em diferentes campos do conhecimento, existe um mundo de oportunidades para todos os países da comunidade internacional. No campo da educação, o realismo sugere que é difícil mudar o sistema educacional de um país através da cooperação internacional. Da mesma forma, no campo do desenvolvimento social, o realismo indica que é impossível erradicar a pobreza através da cooperação internacional. Na realidade, este não é o objetivo dos organismos internacionais. Seu principal objetivo é atuar como articuladores e mediadores competentes na promoção do intercâmbio transnacional de conhecimentos, inovações e experiências que contribuam à elevação da qualidade de vida em todo o mundo. Além disso, a cooperação internacional pode também dar apoio direto a experiências e inovações educacionais específicas em diferentes países e culturas. Nesse contexto, os organismos internacionais podem contribuir para o desenvolvimento da capacidade de inovação a nível local e nacional. Podem também apoiar a difusão e o intercâmbio de inovações educacionais além das fronteiras nacionais.

Para concluir, diria que, por melhor que seja a cooperação internacional, ela jamais poderá substituir a iniciativa nacional e a ação local. Na realidade, a responsabilidade política pela transformação da educação e da sociedade cabe aos próprios países, seus governos, suas instituições e seus cidadãos. Cabe aos países e seus cidadãos definir as prioridades políticas e, a partir dessa definição, negociar os serviços de cooperação internacional. Para lograr seus objetivos, tanto as instituições nacionais como os organismos internacionais necessitam definir claramente suas formas de operação e gestão, desenvolver uma profunda sensibilidade social e construir uma sólida base de conhecimentos sobre a realidade em que são chamados a atuar. Os sucessos alcançados nessa matéria, ainda que insuficientes, indicam que existe um mundo de possibilidades de cooperação de instituições nacionais e organizações internacionais. No campo da educação latino-americana, o aproveitamento desse mundo de oportunidades depende, consideravelmente, da capacidade de renovação institucional e da concentração de esforços das agências nacionais e internacionais dedicadas à educação, ao desenvolvimento humano sustentável e à promoção da qualidade de vida humana coletiva.

Estas são algumas observações gerais sobre a cooperação internacional, visando introduzir o debate acerca da avaliação educacional e suas implicações para a integração regional. Recentes desenvolvimentos no chamado Mercosul Educacional apontam para a necessidade de estudar o tema da avaliação com o objetivo de facilitar o intercâmbio profissional e a cooperação técnica. Os Ministros da Educação dos países do Mercosul, em recente reunião conjunta, aprovaram o reconhecimento dos estudos de primeiro e segundo graus realizados em qualquer um dos países integrantes

do acordo sub-regional. Estão atualmente em estudo propostas de reconhecimento de programas e estudos de outras modalidades e níveis de ensino, em especial o ensino universitário.

Esses desenvolvimentos têm implicações óbvias para a avaliação da educação que, na sua prática, necessita tomar em conta os interesses nacionais de cada país sócio e as novas exigências da integração regional. Em outras palavras, os esforços locais e nacionais devem ser desenvolvidos em perspectiva global. Só assim poderemos construir alternativas pedagógicas capazes de conjugar efetivamente o nacional e o regional, o particular e o universal.

Referências Bibliográficas

- CULBERTSON, J. A. *Building bridges: UCEA's first two decades*. Pennsylvania: University Council for Educational Administration, 1995.
- FARRELL, J. P. Educational cooperation in the Americas: an Inter American Dialogue project. In: PURYEAR, J. M., BRUNNER, J. J. (Ed.) *Education equity and economic competitiveness in the Americas* Washington, D.C.: Organization of American States, 1994. p.67-101. (INTERAMER 37, Educational Series)
- GARCIA, W. E. (Ed.) *Inovação educacional no Brasil: problemas e perspectivas*. 2.ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989. 285p. (Educação contemporânea)
- GAVIRIA TRUJILLO, C. Discurso inaugural. In: ASSEMBLÉIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 25, 1995, Haiti. *Papers...* Washington: OEA, 1995.
- GOULET, D. *The quest for wisdom in a technological age*. Indianápolis, 1985. p.13. Mimeografado. Conferência pronunciada na Ohio Valley Philosophy of Education Society.
- HALL, E. T. Unstated features of the context of learning. In: THOMAS, A., PLOMAN, E. *Learning and development in a global perspective*. Toronto: Ontario Institute for Studies in Education Press, 1985. p. 157-76.
- MCGINN, N. F. Un proyecto de investigación y acción para la descentralización de sistemas educacionales en América Latina y el Caribe. *La Educación*, Washington, D.C., v.31, n.101, p. 165-80, 1987.
- _____, SCHIEFELBEIN, E., WARWICK, D. Educational planning as political process: two case studies from Latin America. *Comparative Education Review*, Chicago, v. 23, n.2, p.218-39, June, 1979.
- PSACHAROPOULOS, G., ROJAS, C., VELEZ, E. Achievement evaluation of Colombia's Escuela Nueva: is multigrade the answer? *Comparative Education Review*, Chicago, v.37, n.3, p.263-76, Aug. 1993.
- REIMERS, F. The impact of economic stabilization and adjustment on education in Latin America. *Comparative Education Review*, Chicago, v.35, n.2, p.319-53, May 1991.
- SANDER, B. *Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- SCHIEFELBEIN, E. *In search of the school of the 21st century: is Colombia's Escuela Nueva the right pathfinder?* Santiago (Chile): UNESCO: Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean, 1991.
- WIGGINS, T. Emergent shifts in administrative training models in the Americas. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1, 1979, BRASÍLIA, D. F. *Papers...*