

## La incorporación del abordaje por competencias en las reformas educativas a partir de la década de los noventa en Brasil y Argentina: una perspectiva comparada

Carla Juliana Pissinatti Borges

### Introdução

Desde a Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT), realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, autoridades educacionais de diversas nacionalidades têm convergido esforços para verificar o progresso ante os compromissos firmados pelos países naquela ocasião e estabelecer objetivos mais concretos para a universalização do ensino primário (UNESCO, 1998). Mais que promover o acesso pleno à Educação básica, porém, a comunidade internacional desde então tem concordado que a prioridade fundamental de qualquer esforço educacional deverá ser a oferta de Educação de qualidade para todos, entendendo-a como um pré-requisito para a equidade e para o desenvolvimento pleno do indivíduo e da sociedade (UNESCO, 2004).

Esse debate inevitavelmente tem demandado uma revisão do próprio conceito de qualidade. Sua definição não é consensual e depende diretamente da compreensão sobre os próprios objetivos da Educação e sobre a função que ela deve desempenhar junto à sociedade. Caminhos alternativos para captar mais plenamente seu sentido têm apontado para diversas direções. Entre eles, o que entende a educação de qualidade para todos como aquela que tenta responder à necessidade de garantir o acesso de todos a experiências educativas que lhes permitam desenvolver competências para atuar de maneira exitosa em múltiplos cenários e em ambientes heterogêneos (BRASLAVSKY et al, 2006).

É nesse marco que a proposta de formação voltada para o desenvolvimento de competências passa a receber foro privilegiado. O debate em torno desse conceito não é novo. Desde o princípio da década de oitenta o termo começou a ser adotado e explorado por organizações internacionais e acadêmicos da área de educação. Mas foi especialmente a partir da década de noventa que passou a ser de fato incorporado nos processos de reforma política protagonizados por autoridades nacionais em diversos países. Em um intervalo de poucos anos, a abordagem marcadamente permeou a maioria das reformas educativas empreendidas pela América Latina, incluindo Brasil e Argentina, possivelmente em decorrência de sua postulação oficial em compromissos assumidos por esses países no âmbito da cooperação bi ou multilateral.

Não obstante, ainda pairam muitas incertezas e imprecisões em torno de suas múltiplas definições, em um primeiro momento e, em um segundo, sobre quais competências desenvolver, como e onde, o que demanda debates permanentes e cada vez mais participativos. Tais questionamentos ganham ainda maior relevância ao nos aproximarmos dos contextos nacionais onde os conceitos adquirem nuances e conotações particulares, de acordo com as peculiaridades de cada realidade.

A investigação que aqui se apresenta dedica-se a desvendar um pouco do entremeio que toma lugar desde a incorporação desse debate na área educacional até a sua tradução em elementos de orientação e reformulação de políticas educativas nacionais no Brasil e na Argentina. A partir de uma perspectiva comparada, os objetivos do presente trabalho organizam-se no sentido de compreender de que maneira as reformas educativas levadas a cabo a partir da década de noventa nesses dois países abordaram o conceito de competências, qual definição lhe foi atribuída nacionalmente e em que medida ele se propagou por entre os documentos políticos e jurídicos nacionais<sup>1</sup>.

Tal proposta consiste em um primeiro esforço investigativo para mapear a presença do termo nos documentos nacionais e recuperar sua historicidade nesses contextos, sobretudo em termos de legislação, cumprindo o objetivo central de conhecer quais conotações as competências incorporaram em nível nacional nesses dois países latino americanos. Não nos aprofundaremos, contudo, em quais competências foram privilegiadas por cada país nem quais as metodologias se estabeleceram para cada uma delas, o que corresponde a um segundo momento de pesquisa que foge à alçada e às dimensões dessa proposta, ficando como sugestão para futuras elucubrações.

Antes disso, no entanto, faz-se necessário um breve levantamento sobre o histórico do conceito e a apresentação da definição que pretendemos utilizar neste trabalho, passando rapidamente por possíveis interpretações a respeito

<sup>1</sup>Por limitações de tempo e espaço, não foi possível incluir na análise os planos, programas e projetos desenvolvidos por esses países da década de noventa até o momento. Preferimos, por isso, ater-nos aos marcos legais e constitucionais. Pelas mesmas restrições, focamos nossa análise no Ensino Primário e Secundário, bem como na Educação de Jovens e Adultos e Ensino Técnico e Profissional.

de sua rápida disseminação por diversos países. À luz desse referencial, passaremos então à revista das reformas educacionais brasileiras e argentinas e dos documentos de política correspondentes em busca de evidências de sua incorporação nos sistemas nacionais.

## Evolução histórica do conceito de competências

De acordo com Dolz e Bronckart (2004, p. 33), o termo competência foi utilizado pela primeira vez na língua francesa, ao fim do século XV, para referir-se ao poder outorgado a uma determinada instituição para tratar de certos assuntos e desempenhar tarefas específicas. Tal definição compartilha em grande parte da conotação jurídica que o conceito guarda até hoje, referindo-se à responsabilidade de cada instância em decidir e agir em determinadas situações. A partir do século XVIII, porém, o conceito foi ganhando uma conotação mais complexa, associando-se à idéia de capacidade individual oriunda do saber e da experiência.

Chomsky (1957) foi quem começou a conferir-lhe delineamentos mais precisos e a utilizá-lo na área do conhecimento. No contexto da Linguística, ele define competências como “um sistema fixo de princípios geradores” (CHOMSKY, 1972, p. 125) que permite ao indivíduo produzir frases providas de sentido e de reconhecer palavras ou frases de seu idioma materno, mesmo sem entender seu significado. A competência linguística, como ele denominava, refletia uma disposição inata e universal do ser humano em se comunicar oralmente. Ela seria, antes, um potencial biológico a conferir ao indivíduo “a capacidade ideal e intrínseca de produzir e compreender qualquer língua natural” (DOLZ e BRONCKART, 2004, p. 32).

Esse determinismo biológico foi superado pelos trabalhos de Hymes (1973/1991). Para ele, a competência não é fundada organicamente, mas se torna uma capacidade adaptativa e contextualizada, que pode ser desenvolvida por meio de um processo de aprendizagem formal ou informal (DOLZ e BRONCKART, 2004, p. 34). “Essas capacidades são necessariamente objeto de uma aprendizagem social” (Idem).

Tal perspectiva abre vasta margem para a intervenção educacional, já que parte do princípio de que as competências não são necessariamente congênitas e por isso podem ser desenvolvidas a partir de estímulos exteriores (HYMES, 1973/1991, p. 23). Dessa forma, o autor desloca o foco para o contexto social em que essas competências podem ser estimuladas e desenvolvidas, devendo ajustar-se à conjuntura histórica e aos mecanismos de interação social. Segundo ele, “sua emergência requer mediação social e aprendizagem” (DOLZ e BRONCKART, 2004, p. 35).

Mas pode-se dizer, de maneira geral, que a porta de entrada definitiva para a área educacional se dá, mais precisamente, pela formação técnica e profissional. A partir da década de noventa, com a intensificação do processo de globalização dos meios de produção e com a competitividade crescente, os sistemas de formação profissional não tardaram a se apropriar do conceito, estimulados pelas cobranças empresariais, e a conferir-lhe interpretações econômicas, ligadas ao desempenho. Para Ramos (2006), a revolução da lógica de produção e a divisão do trabalho colocaram em questão a adequação do conceito de *qualificações* então vigente, focado sobre o potencial de capacitação oferecido ao trabalhador por sua formação, ou seja, seus certificados, mas que deixava as habilidades reais de fato absorvidas em aberto. As competências surgem, pois, como alternativa para suprir essa lacuna e captar mais precisamente as tarefas que o indivíduo está efetivamente apto a cumprir (RAMOS, 2006, p. 38).

Simultaneamente, a proposta de educação por competências veio a atender a uma preocupação coletiva com a qualidade da educação, sendo compreendida por muitos como uma maneira de dar sentido aos conteúdos transmitidos pela escola e de garantir que os conhecimentos fossem de fato convertidos em ações concretas, de acordo com as necessidades de cada indivíduo. Tal percepção ganhou foros internacionais e serviu como base para a eclosão de uma série de projetos financiados por organismos de cooperação multilateral, primeiramente pelo Banco Mundial e pela OCDE, e em seguida pela UNESCO, UNICEF e PNUD.

Assim, ganhou força a idéia de se modificar a antiga estrutura curricular em prol de um modelo “baseado na aprendizagem de um conjunto de competências de base ligadas à vida do cidadão, necessárias para que todos vivam em uma sociedade caracterizada por um desenvolvimento duradouro” (ROEGIERS e KETELE, 2004, p. 25). A partir desse marco, a abordagem de educação por competências foi progressivamente ganhando espaço entre as reformas educativas de todo o mundo e, concomitantemente, também entre os acadêmicos e teóricos nacionais e internacionais da área de educação.

## Um conceito pol(iss)êmico e sua rápida disseminação

Como vimos, o conceito de competências vem sendo utilizado já há algumas décadas por um sem-número de domínios de diferentes naturezas. Suas aplicações são múltiplas, assim como as incertezas sobre sua própria definição e sobre a função que ele vem a cumprir na educação (ROPÉ e TANGUY, 1994/2004, p. 16).

Entre os teóricos favoráveis destacamos, para nossa análise, as contribuições de Philippe Perrenoud (1999). Para chegar à sua definição, ele desconstrói três acepções às quais o conceito vem sendo comumente associado. A primeira

é a concepção clássica de competência como faculdade genérica e inata pertencente à espécie humana. A segunda diz respeito à oposição das competências aos objetivos e conteúdos e à sua utilização como simples maneira de conferir praticidade aos objetivos, sem uma correspondente transformação nas metodologias e maneiras de organizar o currículo. Por fim, ele descarta a equiparação de competências à idéia de desempenho e de produtividade.

Após desvincular o conceito dessas interpretações, o autor define as competências como a capacidade de atuar de maneira eficaz em um tipo definido de situação – capacidade essa que se apóia em conhecimentos e saberes, mas não se reduz a eles (PERRENOUD, 1999, p. 7). Segundo essa visão, as competências consistiriam na capacidade de responder a demandas complexas de maneira exitosa e por meio de ações concretas. De maneira semelhante define Braslavsky. Para ela,

*Cada competência corresponderia a uma combinação de habilidades práticas e cognitivas, conhecimentos – conscientes e implícitos – motivações, valores, éticas, visões, emoções e outros aspectos do comportamento social que se combinam para influenciar as decisões individuais e ações na vida profissional e pessoal (BRASLAVSKY, 2005, p. 96).*

Como coloca Le Boterf (1995), a competência é um “saber-agir, isto é, um saber integrar, mobilizar e transferir um conjunto de recursos (conhecimentos, saberes, aptidões, raciocínios, etc.) em um contexto para encarar os diferentes problemas encontrados ou para realizar uma tarefa” (p. 14). Hoje acrescentaríamos que ser competente em uma tarefa não implica apenas um saber fazer, mas também saber quando fazer, querer fazer e de fato converter essa densa combinação de recursos em ação. As competências são entendidas, assim, como um concerto entre os diversos elementos que compõem a bagagem cognitiva construída pelo ser humano ao longo de sua vida, construídos com base em experiências culturais, políticas e sociais. Trata-se de uma rede de recursos interconectados de maneira muito sólida (BRASLAVSKY e ACOSTA, 2004, p. 131) e convertidos em ação para a transformação de um contexto particular.

Compreender as competências nesse marco pode nos auxiliar a entender seus desdobramentos pelos domínios educacionais e sua rápida repercussão. A popularidade do termo, assim como as críticas em relação a ele, disseminou-se vastamente, ganhando tanto adeptos como opositores.

*A súbita predileção por essa noção nos anos 1980 não encontra nenhuma justificativa empírica. [...] Apesar das ambições relacionadas à noção de competência, ela não parece resultar de um avanço científico nem estar prestes a produzi-lo (STROOBANTS, 2002, p. 65).*

Alguns atribuem a “irresistível ascensão” (ROMAINVILLE, 1999) do termo competência em educação às transformações nas políticas educativas dos países da OCDE em resposta à identificada ausência de referenciais objetivos sobre os níveis de aprendizagem que os alunos deveriam atingir em cada etapa escolar (ROMAINVILLE, 2006). Outros, a uma espécie de contágio do mercado de trabalho sobre as esferas escolares, reforçado pela revitalização de uma preocupação mais antiga com a crise do sistema educativo (PERRENOUD, 1999, p. 14). Outros acreditam, ainda, que sua amplitude e flexibilidade permitiram que correntes opostas o adotassem como bandeira, o que acabou por reforçar definições cada vez mais genéricas (STROOBANTS, 1993).

Para Tanguy e Ropé (2004), entretanto, a apropriação das competências por diversas áreas em períodos relativamente concomitantes vai além de um simples modismo. Elas defendem que a permanência e a extensão do uso das competências e a suplantação de noções que prevaleciam anteriormente, tais como os saberes e conhecimentos, na esfera educativa, e de qualificações, na esfera do trabalho, pode indicar mudanças significativas na sociedade e que precisam ser identificadas.

Nesse sentido, sugerimos algumas. Entre elas, o anseio por respostas aos dilemas que emergiam após o declínio do império soviético e de grande parte dos regimes ditatoriais, por exemplo, na América Latina. A necessidade de reações rápidas e efetivas às demandas de um mundo de grandes e súbitas transformações, de muitas perguntas e poucas respostas. Da urgência de medidas educativas capazes de ampliar a qualidade do ensino e sua eficácia em preparar para o convívio nessa nova sociedade. Tais anseios criaram expectativas pelo surgimento de abordagens inovadoras e pragmáticas, ou seja, por estratégias práticas que se propusessem a responder de maneira concreta a esses desafios.

As competências parecem vir a cumprir esse propósito. Apesar da vastidão de definições que se lhe atribuem, uma característica primordial é compartilhada por praticamente todas: “a competência é inseparável da ação” (TANGUY e ROPÉ, 2004, p. 16). Independente de qual noção se adote, portanto, é válido perceber que as competências supõem conhecimentos colocados em prática, traduzidos em ações concretas. A aceitação generalizada da abordagem por competência poderia então ser compreendida, quiçá, como uma reação comum compartilhada simultaneamente pela comunidade acadêmica, por formuladores de políticas e pelos agentes educacionais frente a tais mudanças, na tentativa de fazer com que os conteúdos correspondessem cada vez mais à realidade e fossem capazes de preparar os alunos para a vida.

Tal percepção pode sugerir uma possível justificativa para a rápida apropriação das competências pelas reformas educativas que tiveram lugar a partir dos anos noventa, o que vai além das justificativas mercadológicas comumente atribuídas ao termo. A análise dos desdobramentos por que passou o conceito ao ganhar terrenos nacionais em países

em desenvolvimento tais como a Argentina e o Brasil pode fornecer-nos pistas importantes no sentido de aprofundar nossos conhecimentos a respeito dessa questão.

## A incorporação das competências no contexto brasileiro

A década de noventa foi marcada pelo surgimento de uma agenda social planetária no âmbito das grandes conferências internacionais sobre temas globais (ALVES, 2001, p.11)<sup>2</sup>. Tais preocupações refletiram-se diretamente no Brasil, país cuja política externa sempre apresentou clara tendência de alinhamento com posturas desenvolvimentistas e de caráter social, buscando assumir posições de liderança nesses temas, ao mesmo tempo em que procurava preservar seu pragmatismo responsável (CERVO, 2005).

Assim, não seria difícil supor que o Brasil faria eco à tendência mundial de introduzir a noção de competências em suas reformas educacionais conduzidas a partir da década de noventa, bandeira promovida, sobretudo, pela OCDE, alinhando-se ao discurso global amplamente favorável à nova abordagem que surgia como carro-chefe das reformas em prol da qualidade da oferta educativa. Entretanto, foi apenas com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), aprovados em 1997 em complementação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 (Lei Federal 9.394), que são positivadas oficialmente as prerrogativas para o desenvolvimento de competências no sistema de ensino brasileiro.

Antes da aprovação da LDB de 1996, o sistema educacional do Brasil era regido pela Lei Federal n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que estabelecia como objetivo central da educação nacional proporcionar aos educandos a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, preparação para o trabalho e para o exercício da cidadania. A preocupação fundamental do regime militar durante as décadas de 70 e 80 era basicamente ampliar as oportunidades de escolarização, sobretudo à educação básica. No entanto, altos índices de repetência e evasão se mantinham e revelavam a urgência por uma oferta educativa não apenas estendida a todos, mas também e principalmente de maior qualidade, capaz de atender as reais necessidades educativas da população.

Os fundamentos para as primeiras mudanças nesse sentido foram lançados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), conhecida como “constituição cidadã”, mas os primeiros passos em direção a uma transformação mais substantiva da política educacional foram plasmados pelo Plano Decenal de Educação (BRASIL, 1993), preparado à luz dos acordos das Conferências sobre Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia e de Nova Delhi, Índia. O texto do Plano já traz consigo as primeiras manifestações do comprometimento brasileiro em ensinar por competências, mencionando competências comunicativas, cognitivas, sociais. Fazendo eco ao Marco de Ação de Jomtien, estabelece como seu objetivo primeiro a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e a provisão de competências fundamentais requeridas para a participação plena na vida do país, as quais divide em cognitivas e sociais (BRASIL, 1993, p. 37).

Foi apenas com a aprovação da nova LDB, em 1996, no entanto, que a reforma educacional realmente se consolidou sob a forma de lei, reforçando a necessidade de se propiciar a todos a formação básica comum e de qualidade, o que pressupunha a formulação de um conjunto de diretrizes capazes de orientar um conteúdo curricular mínimo. Essa tarefa ficou a cargo dos PCN (BRASIL, 1997/1998).

Antes dos PCN, a palavra competências somente aparecia nos termos da lei para se referir às responsabilidades de cada um dos órgãos implicados. Embora a nova LDB lançasse as bases iniciais para a disseminação do conceito, são os Parâmetros Curriculares os primeiros a nos dar uma imagem sobre como as competências de fato foram introduzidas no sistema educacional brasileiro, respondendo às demandas anunciadas pelo Plano Decenal de Educação, ainda que não definissem exatamente o que se entendia pelo termo.

*Não basta visar à capacitação dos estudantes para futuras habilitações em termos das especializações tradicionais, mas antes trata-se de ter em vista a formação dos estudantes em termos de sua capacitação para a aquisição e o desenvolvimento de novas competências, em função de novos saberes que se produzem e demandam um novo tipo de profissional, preparado para poder lidar com novas tecnologias e linguagens, capaz de responder a novos ritmos e processos. Essas novas relações entre conhecimento e trabalho exigem capacidade de iniciativa e inovação e, mais do que nunca, “aprender a aprender”. Isso coloca novas demandas para a escola. A educação básica tem assim a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacitem para um processo de educação permanente (BRASIL, PCN, 1997, p. 28).*

Como se nota, a incorporação de competências na educação brasileira surge, assim, fortemente vinculada à educação voltada para o trabalho, ainda que sua porta de entrada tenha sido a Educação Básica e não o Ensino Técnico e Profissional. Ainda que os PCN tentem se resguardar nesse sentido, ressaltando que a formação escolar deve possibilitar aos alunos condições para desenvolver competência e consciência profissional sem restringir-se ao

<sup>2</sup>Pode-se citar, por exemplo, a Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien (1990), a Rio-92, sobre Desenvolvimento Sustentável (1992), a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social em Copenhague (1995), entre outras.

ensino de habilidades imediatamente demandadas pelo mercado (BRASIL, 1997, p. 34), pode-se perceber uma clara predominância da abordagem por competências em estágios de formação mais próximos à inserção do aluno na vida profissional.

O contraste entre os PCN para o Ensino Fundamental (Primário), aprovados em 1997, e para o Ensino Médio (Secundário), aprovados em 1998, confirma essa percepção. Embora tanto um como outro sejam organizados pela abordagem por competências, a implementação prática do termo concentrou-se, sobretudo, no Ensino Médio. Conforme ressalta Ramos (2006, p. 160), os objetivos estruturantes das competências quando se referem ao Ensino Fundamental, remetem-se ao desenvolvimento de capacidades de aprendizagem ou a uma metacognição. Já no Ensino Médio, predomina a noção de formação para o mercado, em que o domínio de princípios científico-tecnológicos, dos conhecimentos, da linguagem e das ciências sociais é preponderante.

As competências são transladadas de fato para a educação técnica e profissionalizante por meio do parecer CNE/CEB nº. 16/99, que se dedicou ao delineamento das competências para o trabalho, cujas implicações pedagógicas serão recuperadas pelos Referenciais Curriculares Nacionais de Nível Técnico, aprovados em 2000 (BRASIL, 2000a). Igualmente, as competências ganharam amplo destaque nos programas de Educação de Jovens e Adultos. Na verdade, elas se consolidaram nesses dois campos de tal maneira que hoje é comum, ao se ouvir falar em competências no país, imediatamente remeter-se a um debate sobre EJA ou sobre o ensino técnico e profissional, o que, embora fundamental, pode subestimar as possibilidades de desenvolvimento de competências também em outras áreas educativas.

O destaque das competências no Ensino Médio e na EJA se faz claro também pelos exames educacionais nacionais. Embora a Prova Brasil e o SAEB, destinados ao Ensino Fundamental, também tenham foco sobre as competências e habilidades de leitura e de resolução de problemas matemáticos, é nos exames destinados às fases posteriores de ensino que sua abordagem se torna mais completa e complexa. Por exemplo, elas representam o principal marco teórico e conceitual para a elaboração e realização Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que tem sido considerado como potencial alternativa ao exame vestibular para ingresso nas universidades públicas federais do país, assim como do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), o qual hoje representa, para muitos, uma via de acesso ou de retorno ao sistema formal de educação, já que reconhece e valida competências desenvolvidas no mundo da vida.

É interessante notar, entretanto, que nenhum dos documentos jurídicos que se seguiram imediatamente à LDB foi claro quanto à definição conceitual das competências e sobre as metodologias sugeridas para desenvolvê-las, nem mesmo os PCN. Tal lacuna somente é suprida posteriormente, após forte demanda de professores e acadêmicos, pelos trabalhos de Berger Filho, então Secretário de Educação Média e Tecnológica (BERGER, 1998) e pelo documento de base do ENEM (BRASIL, 1998). A esse respeito, podemos dizer que as competências, no Brasil, se definem como segue:

*Entendemos por competências os esquemas mentais, ou seja, as ações e operações mentais de caráter cognitivo, sócio-afetivo ou psicomotor que, mobilizadas e associadas a saberes teóricos ou experiências, geram habilidades, ou seja, um saber fazer. (BERGER, 1998, p. 8) [grifo nosso].*

Assim, as competências seriam entendidas como estruturas mentais organizadas em rede, responsáveis pela interação dinâmica entre os próprios saberes do indivíduo e os saberes já construídos pela humanidade, pela incorporação de novos conhecimentos à bagagem cognitiva do aluno e pela aplicação desses saberes em novas situações, possibilitando, assim, a construção de novas competências. As habilidades, por sua vez, seriam o saber fazer em si, que, para Berger, consiste na conversão das potencialidades cognitivas em ação (Idem). O texto do Exame Nacional do Ensino Médio reforça essa interpretação,

*As competências são modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer. [...] As habilidades decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do saber fazer. Através das ações e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências (BRASIL, 1998).*

Tais definições transitam tanto pela perspectiva chomskyana, ligada ao inatismo das competências (CHOMSKY, 1972, p. 125), como pelas contribuições de Jean Piaget em relação à epistemologia genética e estruturas mentais, que consideram inato apenas o funcionamento geral da inteligência, não o seu desenvolvimento, que por sua vez pode ser estimulado por fatores exteriores (PIAGET, 1972). Nas palavras de Berger,

*Quando da elaboração da proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais a ser encaminhada ao Conselho Nacional de Educação e dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e dos Referenciais Curriculares para a Educação Profissional, fizemos a opção de trabalhar a partir do conceito de competências. Entretanto, reconstruímos o conceito que vinha sendo utilizado, quer pela recente tradição anglo-saxônica, quer pela tradição francesa, aproximando-nos mais desta última. Tínhamos como referências básicas a epistemologia genética de Jean Piaget e a lingüística de Noam Chomsky (BERGER, 2000, p. 2).*

O ponto de encontro entre o pensamento dos dois autores, Chomsky e Piaget, seria, então, a capacidade de construção do conhecimento tanto por determinações genéticas e biológicas como pelos estímulos do meio exterior (RAMOS, 2006, p. 162).

Diferentemente do conceito proposto por Perrenoud (1999), segundo o qual as competências praticamente equivalem à própria (re)ação eficaz em um tipo definido de situação a partir de toda uma bagagem cognitiva de saberes e experiências (PERRENOUD, 1999, p. 7), pela definição escolhida por Berger as competências ficariam no campo das faculdades mentais, cognitivas, sócio-afetivas ou psicomotoras que, ao serem estimuladas de uma forma ou de outra geram habilidades, essas sim, de caráter prático. Nesse sentido, as habilidades são entendidas como o saber fazer, ou seja, representam as dimensões práticas do conhecimento e seriam uma consequência da associação entre saberes e experiências mobilizados pelas competências.

Em outras palavras, enquanto para Perrenoud a competência é a própria prática, isso é, só se confirma a partir da ação, englobando assim uma série de elementos da bagagem cognitiva, entre os quais as habilidades, para Berger a noção de competências aproxima-se mais das faculdades mentais, ficando o aspecto prático a cargo das habilidades. Para um, as habilidades combinam-se com diversos outros recursos para conformar as competências, entendidas como a aplicação prática dos conhecimentos adquiridos. Para o outro, as competências acionam saberes e experiências e a partir daí geram habilidades, ou o saber fazer<sup>3</sup>.

Além disso, fica claro por essa definição que, na visão brasileira, construir um currículo por competências não pressupõe abandonar a transmissão de conhecimentos nem a construção de novos. “Ao contrário, esses processos são indissociáveis na construção dessas competências” (BERGER, 1998, p. 3). Tal postura resolve um dilema muito presente nas discussões internacionais sobre competências e vai ao encontro do que sugere Braslavsky ao postular que um currículo definido em termos de competências não se divorcia dos conteúdos, mas sim encontra seu fundamento ao entender as competências como o conhecimento em ação (BRASLAVSKY, 1999). Em outras palavras, se, por um lado, ter acesso aos saberes, comumente associados a uma cultura geral, não é suficiente para colocá-los em prática, por outro, tampouco é possível desenvolver competências sem valer-se de conteúdos os quais mobilizar e transformar em ação. Não se trata, pois, de termos concorrentes, senão complementares na esteira dos mecanismos de ensino e aprendizagem (PERRENOUD, 1999).

Vale ponderar, contudo, que da incorporação de um termo de tamanha complexidade pela primeira vez nos documentos e discursos oficiais à sua efetiva transformação em referência para a prática docente, pouco tempo transcorreu. A partir de então, rapidamente as competências foram tomadas como orientadoras do currículo da Educação Básica e da formação de professores. Tempo talvez insuficiente para que uma vasta discussão conjunta entre os formuladores de políticas e aqueles responsáveis pelo dia-a-dia da implementação dessas medidas pudesse ter lugar de maneira eficiente. Escasso demais, quiçá, para a avaliação prévia quanto às implicações do uso do conceito no Brasil e ainda mais para a apropriação por parte de todos os agentes educativos do novo termo que se anunciava como o carro-chefe das práticas educativas que se desdobrariam a partir de então. Conforme pondera Moretti,

*Ainda hoje, não é raro encontrarmos em uma mesma escola professores com concepções muito diversas de competência ou mesmo, o que também não é incomum, profissionais que apenas tenham “ouvido falar” do conceito. [...] Com essa dificuldade em vista, alguns pesquisadores têm se preocupado em definir esse conceito, que tem sido objeto de muitas críticas uma vez que é facilmente associado a políticas educacionais vinculadas ao apoio financeiro de organismos internacionais (MORETTI, 2007, p. 54).*

Talvez em decorrência da maneira vertical e acelerada pela qual o conceito foi introduzido no cotidiano do sistema educacional brasileiro, não foi pouco numerosa a legião de críticos que se apressaram em opor resistência à sua incorporação efetiva nos currículos educacionais em todos os níveis, principalmente por ainda as associarem exclusivamente com as demandas mercadológicas e de formação profissional – visão reforçada, como vimos, pelos próprios documentos de política nacionais. Do ponto de vista prático, o que se evidenciou com frequência foi uma readaptação superficial dos modelos até então tidos como base estrutural do ensino para a abordagem baseada em competências, sem uma alteração substancial das metodologias e posturas adotadas. Ao lado dos objetivos, foi comum, por exemplo, a simples a adição de um verbo, como se isso bastasse para transformar conhecimentos em ação.

Fica evidente, portanto, que o debate sobre as competências no Brasil carece de um novo fôlego, de uma retomada a partir de um ponto anterior, que busque, em primeiro lugar, alcançar um consenso quanto à compreensão de sua definição. Em segundo, o debate sobre suas implicações, vantagens e desvantagens entre todos os envolvidos no

<sup>3</sup>Essa interpretação explica em grande parte porque no Brasil o termo competências sempre aparece ao lado de habilidades na produção teórica e nos documentos de políticas, revelando sua complementaridade, quase como se constituíssem uma expressão composta, engessada e de significado único. Internacionalmente, contudo, utiliza-se mais comumente apenas competências, ou então competências para a vida. De qualquer maneira, tal divergência tem poucas implicações práticas para a formulação de políticas, visto que tanto habilidades como competências são contempladas pelos documentos de política brasileiros, englobando, portanto, também a prática.

processo educativo, desde a base até o topo dos processos decisórios sobre a questão. É verdade que esse processo já se iniciou, sobretudo a partir dos anos 2000, quando o conceito passou a ser mais profundamente trabalhado nos cursos de formação e reciclagem de professores. De qualquer maneira, essa revisitação do conceito de maneira mais participativa ainda faz-se necessidade premente.

## A incorporação das competências no contexto argentino

O começo da década de 90, na Argentina, foi marcado por um intenso movimento de reforma curricular, que teve início nas províncias e em seguida foi assumido pelo governo federal. Ainda que seguindo orientações díspares, as diversas propostas se orientavam principalmente no sentido de reduzir o autoritarismo e a rigidez dos planos e políticas educacionais então vigentes e encontrar um novo sentido para a escola (DUSSEL, 2006, p. 12) em um cenário marcado pelo surgimento de uma sociedade da informação (CASTELLS, 1998), pela reabertura econômica impulsionada pelo fim da era bipolar e pela globalização das relações produtivas e sociais. A via escolhida para dar conta dessas transformações foi o currículo e, com ele, o seu desenho, a maneira de organizar e de estruturar seu conteúdo.

Justamente nesse sentido e nesse momento ganhava força e reconhecimento em nível internacional a proposta de educação orientada por competências. A concepção de competências como forma de organização dos conteúdos curriculares representou uma possibilidade de mudanças da estrutura curricular até então predominante, firmada majoritariamente sobre as bases da taxonomia de objetivos proposta por Bloom (1956). Trata-se de uma concepção mais estrutural do conceito de competências e que encontrou grande eco entre os formuladores nacionais de políticas educativas principalmente por propor-se a dar conta de algumas lacunas deixadas pelo modelo anterior.

Como sugere Gillet (1991, p. 81), “as competências não se contrapõem e não substituem os saberes apropriados pelo aluno; elas designam a organização desses saberes em um sistema funcional”. Essa nova proposta de organização curricular surgiu no intuito de dar sentido aos saberes transmitidos pela escola e torná-los relevantes, significativos e, conseqüentemente, mais atraentes (ROPÉ e TANGUY, 1994), o que parecia responder os principais questionamentos levantados pelas autoridades argentinas no mesmo período. “Pode-se dizer que a contribuição da abordagem por competências se situa essencialmente em três níveis: dar sentido às aprendizagens, tornar as aprendizagens mais eficazes e dar base a aprendizagens posteriores” (ROEGIERS, 2004, p. 52).

Tal sincronismo favoreceu a adoção de uma postura mais receptiva por parte das autoridades argentinas às propostas que começaram a emergir na arena internacional, voltadas para a ampliação da qualidade da oferta educativa, e o enfoque curricular por competências, com isso, passou progressivamente a ser visto como uma alternativa viável para fazer face aos principais desafios que então se anunciavam.

A reforma curricular se concretizou sob a forma da nova Lei Federal de Educação (Lei 24.195), promulgada em 1993, e dos Conteúdos Básicos Comuns (CBC), cuja elaboração foi autorizada pela Resolução nº. 26/93 do Conselho Federal de Cultura e Educação (CFCyE), em complementação à Lei Federal. Os CBC, aprovados em 1995 para a Educação Geral Básica e em 1997 para a Educação Polimodal e construídos num amplo processo de consulta pública com acadêmicos, especialistas, professores, técnicos provinciais, organizações sociais e pesquisas de opinião (DUSSEL, 2006, p. 13), reúnem o conjunto de saberes e competências a serem incluídos nos sistemas de ensino de todas as províncias.

*Los CBC son la matriz básica para un proyecto cultural nacional; matriz a partir de la cual, cada jurisdicción del Sistema Educativo continuará actualizando sus propios lineamientos o diseños curriculares y dará paso, a su vez, a diversos pero compatibles proyectos curriculares institucionales (ARGENTINA, 1993, p. 1).*

Se, por um lado, a Lei Federal de Educação – e tampouco o Pacto Educativo que inaugura sua execução – não utiliza a expressão competências senão no sentido de poderes e responsabilidades, preferindo expressões tais como aptidões, conhecimentos, conteúdos e objetivos, por outro, os CBC são vastamente marcados não apenas pelo emprego do termo, como também pela organização e por metodologias que essa abordagem requer. No documento aprovado pela Resolução 33/93 do CFCyE, que estabelece as orientações gerais e pontos de partida para a elaboração dos CBC, as consignas são claras: “os CBC serão orientados para a formação de competências” (ARGENTINA, MCE, 1993a, p. 2) e se apoiarão em um conceito amplo e renovado de conteúdo educativo (Idem, p. 3).

Inés Dussel (2006) cita cinco grandes inovações introduzidas em relação aos currículos anteriores, a saber, (1) a ruptura com a estrutura rígida anterior, baseada em uma matriz classificatória de tópicos de ensino, em favor de uma lógica mais flexível; (2) a incorporação de conteúdos conceituais, procedimentais e comportamentais, voltadas para uma “formação integral orientada pela noção de competências (intelectuais, cognitivas e morais)” (p. 13); (3) a fundamentação didático-pedagógica voltada para conteúdos mais significativos em substituição da normativa e moralizadora anterior; (4) introdução de novos conteúdos disciplinares, com elementos de metacognição; e (5) a incorporação da formação tecnológica.

É a Recomendação 26/92 do CFCyE<sup>4</sup>, no entanto, que traz a definição que o conceito de competências vem a assumir no país, referenciado em todos os demais documentos legais que se referem ao termo. Segundo o documento,

*Las competencias se refieren a las capacidades complejas, que poseen distintos grados de integración y se ponen de manifiesto en una gran variedad de situaciones correspondientes a los diversos ámbitos de la vida humana, personal y social. Son expresiones de los distintos grados de desarrollo personal y participación activa en los procesos sociales. Toda competencia es una síntesis de las experiencias que el sujeto ha logrado construir en el marco de su entorno vital amplio, pasado y presente (ARGENTINA, MCE, 1992).*

Mais que defini-las, dita recomendação postula, ainda, a distribuição das competências por diversos aspectos do desenvolvimento, a saber, ético, sócio-político-comunitário, científico e tecnológico e comunicativo, para os quais lista uma série de competências correspondentes a serem perseguidas pela educação em seus diversos níveis.

Por essa definição, percebe-se que as competências, na Argentina, definem-se como um conjunto integrado de capacidades que se relacionam em estruturas complexas. Tais capacidades podem, por sua vez, distinguir-se em três categorias didáticas, separadas apenas para facilitar a elaboração dos CBC, quais sejam, intelectuais, práticas e sociais (ARGENTINA, MCE, 1992). As capacidades intelectuais dizem respeito a operações cognitivas ativadas para trabalhar com símbolos, idéias, imagens, representações, conceitos e outras categorias abstratas. Entre elas figuram as capacidades analíticas, a criatividade, a metacognição, todas fundamentais para que as demais capacidades possam tomar forma. As capacidades práticas consistem em um saber fazer, conforme sugerido por Le Boterf (1995). Essa dimensão de capacidades é responsável pelo forte teor de pragmatismo conferido às competências, incluindo habilidades comunicativas, tecnológicas e organizativas. As sociais, por fim, referem-se à atuação coletiva do indivíduo, ou seja, sua participação na vida em sociedade e a sua interação com os demais membros do grupo ou comunidade do qual faz parte (ARGENTINA, MCE, 1993a p. 2).

Esses três domínios das capacidades, assim como os aspectos de desenvolvimento pessoal pelas quais se orientam as competências encontram correspondência com as dimensões posteriormente consolidadas por Braslavsky em estudo que busca construir um novo paradigma para a educação latino-americana, quais sejam, cognitiva e meta-cognitiva, interativa, prática, ética, estética, emocional e corporal (BRASLAVSKY, 1999, p. 31). Essa classificação, contudo, se realiza com propósitos analíticos e não deve deixar de lado o ideal central da grande síntese, ou seja, formação do indivíduo em competências múltiplas, interdependentes e conectadas em uma trama sólida, uma vez que apenas a partir delas lhe será permitido agir em contextos plurais, multifacetados e dinâmicos (Idem, p. 35).

De qualquer maneira, por essa concepção de competências percebemos que, assim como ocorre no Brasil, as competências no contexto argentino também estão associadas a habilidades, ou capacidades<sup>5</sup>, as quais representam atividades que se articulam em uma trama integrada. Essa perspectiva segue a linha de análise de Roegiers (2004). Para ele, “uma capacidade [habilidade] é o poder, a aptidão para fazer algo. É uma atividade que se exerce. Identificar, comparar, memorizar, analisar, sintetizar, classificar, seriar, abstrair, observar, etc., são capacidades” (ROEGIERS, 2004, p. 35). De maneira semelhante, Meirieu (1990, p. 181) associa as capacidades a processos cognitivos, indicando, ainda, uma complementaridade entre capacidades e conteúdos. Em sua visão, capacidade seria a “[...] atividade intelectual estabilizada e reproduzível em campos diversos de conhecimento; termo utilizado com frequência como sinônimo de *savoir-faire*.”

Vale ponderar, entretanto, ao que definir competências como um conjunto de capacidades, sem se preocupar em relacionar também todo o universo de demais recursos que se combinam para compor uma competência, tais como as histórias de vida, os valores e expectativas, as crenças e demais condicionantes do contexto, contudo, pode correr-se o risco de incorrer em estratégias reducionistas. Recai-se, frequentemente, na tentação de considerar uma competência a mera soma de diversas capacidades, quando na verdade elas vão além. As implicações dessa perspectiva para o desenho curricular e para as políticas educativas podem ser diversos. Entre elas, focar-se simplesmente no desenvolvimento de certas capacidades em separado, desviando o foco de outros recursos igualmente importantes – valores, crenças, experiências e muitas vezes até mesmo conhecimentos – e esquecendo de inter relacioná-los, o que pode findar por esvaziar a prática educativa de sentido. Para evitar tal tendência, vale considerar que

*Ainda que utilizadas frequentemente de maneira indiscriminada, “habilidades” e “competências” não são sinônimos. Habilidades são, na verdade, parte do complexo universo de elementos que, juntos, conformam as competências. Ter habilidades relacionadas à liderança, incluindo saber expressar as idéias de maneira clara e convincente, ter uma visão estratégica e habilidades para resolver problemas, não necessariamente implica tornar-se um líder. Crenças e valores devem ser considerados; aspirações e preferências pessoais e comunitárias também devem ser levadas em conta (BRASLAVSKY et al., 2005, p. 96).*

<sup>4</sup>Para facilitar a localização do documento vale ressaltar que essa recomendação consta como anexo da Resolução 33/93 e não figura na página eletrônica do Ministério da Educação Argentino entre as recomendações do CFCyE aprovadas em 1992.

<sup>5</sup>O que tem se notado entre os diversos estudos é que habilidades e capacidades tendem a ser usadas indistintamente e estão mais diretamente associadas às faculdades cognitivas acionadas em conjunto para, ao se combinarem e se concretizarem sob forma de ação, darem origem às competências. Por esse motivo, capacidades e habilidades são utilizadas como sinônimos no presente trabalho.

O Operativo Nacional de Avaliação (ONE, pelas siglas em espanhol), exame nacional utilizado para avaliar a aprendizagem em língua espanhola e matemática tanto no Ensino Primário como no Secundário, por exemplo, prioriza o termo capacidades e não competências em todas as suas edições desde sua criação em 1993, contrastando cada capacidade com os conteúdos correspondentes. Entre elas, entretanto, figuram reconhecer conceitos e fatos, comunicar-se, analisar situações, extrair/interpretar informações, resolver problemas, reconhecer valores, entre outras (ARGENTINA, 2003, 2005, 2009). Cabe questionar quais, entre essas, corresponderiam de fato a capacidades e quais poderiam ser consideradas, na verdade, competências e, ainda, como, uma vez confirmadas essas capacidades, poderão os alunos relacioná-las, costurá-las, a fim de convertê-las em competências.

De fato, essas não são questões simples. A diferenciação entre competências e habilidades na prática se faz menos evidente e resvala em indagações tais como as inspiradas pelo exame nacional de avaliação de desempenho da Argentina. Para resolver esse dilema, Perrenoud cria a imagem de um espectro de complexidade ao longo do qual podem transitar as competências, o qual pode nos auxiliar lançar luz a essa questão. Em um extremo, encontram-se as competências mais simples, que chegam a confundir-se com as capacidades. No outro, competências mais complexas, que são originadas pela mobilização de outras competências mais específicas.

De acordo com esse raciocínio, no limite, toda habilidade poderia ser uma competência, mas uma competência, por outro lado, pode chegar a assumir formas mais complexas, abertas e flexíveis, que pedem a combinação de uma série de recursos que vão além da simples presença de certas capacidades (PERRENOUD, 1999, p. 34). Aplicando o modelo ao caso da avaliação em questão, poderíamos considerar que ele se dedica a rastrear a aquisição de competências mais simples, que podem ser igualadas às capacidades, servindo como base para intervenções futuras, capazes de amalgamá-las em torno de competências mais complexas. A partir desse modelo torna-se mais simples interpretar a própria definição atribuída pelo governo argentino às competências, que permite que elas sejam igualadas a capacidades mais complexas.

De qualquer maneira, à exceção do sistema de avaliação nacional, a maioria dos documentos que dedicam-se a orientar os parâmetros da educação básica no país costumam firmar-se majoritariamente sobre a noção de competências. Tal é o caso, ainda dos Núcleos de Aprendizagem Prioritários (NAP) construídos no intuito de diminuir a fragmentação e desigualdade do sistema educativo entre as províncias em favor da centralidade do ensino e que tem por objetivo, além disso, garantir que todos os cidadãos desenvolvam competências, capacidades e saberes equivalentes, independente de onde se encontre (ARGENTINA, 2004a). Ainda que o documento se foque sobre um conjunto de saberes centrais, relevantes e significativos, ele faz menção às competências e à importância de colocar tais conhecimentos a serviço de sua construção.

No que se refere ao Ensino de Jovens e Adultos (EDJA), entretanto, a abordagem por competências não encontrou tanto eco. O documento que lança o Programa de EDJA implementado de 2004 a 2007 não chega a fazer menção ao conceito (ARGENTINA, 2004b). De igual maneira, uma breve revisão dos documentos base para a alfabetização de adultos e materiais didáticos demonstrou que tampouco seguem diretrizes comuns à abordagem.

Já no ensino técnico e profissional, regulamentado pela Lei 26.058, de 2005, o desenvolvimento de competências profissionais figura entre os propósitos primordiais. Como fim específico, aponta

*Formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollan a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias (ARGENTINA, 2005b).*

Entretanto, não se observa, em contrapartida, um desenvolvimento metodológico necessariamente orientado pela aquisição de competências, ainda que o termo seja recorrente e utilizado pela área em larga escala.

Em 2006, uma nova reforma educacional foi instaurada na Argentina, por meio da promulgação de uma nova lei de educação, chamada Lei de Educação Nacional (Lei 26.206). Essa norma substituiu a antiga Lei Federal de Educação aprovada em 1993 e propõe-se a concretizar os avanços na área educacional, ao mesmo tempo em que recupera denominações e organizações estruturais por níveis dos sistemas anteriores (ARGENTINA, 2006). Entretanto, ainda que retome denominações clássicas, o novo aparato legislativo não visa ao restabelecimento absoluto e anacrônico de antigas estruturas (FERREYRA e ORREGO, 2007, p.3). Busca, mais bem, reverter a tendência à dispersão das partes do sistema, resultante das disparidades de implementação da antiga Lei Federal pelas províncias (PUIGROS, 2007).

Foge à alçada do presente trabalho analisar os impactos e transformações da recente reforma educacional. No entanto, é válido observar que, diferentemente da Lei Federal de 1993, o texto do novo acordo chega a incorporar o termo competências, ainda que de maneira discreta, principalmente para referir-se às aptidões lingüísticas em língua espanhola e estrangeira, bem como para o manejo de novas tecnologias (ARGENTINA, 2006, p. 5 e 6). Isso pode demonstrar que, apesar da revolução que nova lei de educação pretende representar em relação aos ditames do período anterior, o uso do conceito e da abordagem por competências parece perseverar, chegando inclusive a constar nos termos da nova lei.

O que se pode perceber por uma breve análise dos principais documentos de política educacional na Argentina é que, passados aproximadamente quinze anos da primeira reforma educacional a instituir o termo competências em seus parâmetros curriculares, as competências têm se mantido como a alternativa de organização curricular viável, ainda que, diante da complexidade de suas definições e da flexibilidade de utilização, careça sempre de debates adicionais a fim de elucidar algumas questões tais como as que buscamos levantar no presente texto.

## Uma perspectiva comparada

A década de 90 foi marcada por uma onda de grandes reformas educacionais na América Latina, situadas no âmbito de profundas transformações nas esferas econômicas, sociais, culturais e políticas (KRAWCZIC e VIERA, 2006, p. 674). Esses processos carregam similitudes e disparidades, natural ou artificialmente forjadas. Entre os marcos comuns, figura o contexto nacional e internacional em que as motivações de ditas reformas se criam e se desenrolam. Reformas de qualquer natureza sempre ocorrem em um marco histórico contextual, ou seja, em um dado recorte de tempo e espaço, cujos conteúdos vinculam-se a um conjunto de idéias mais ou menos compartilhadas em nível internacional e que certamente exercem influência sobre as decisões nacionais no plano econômico, mas também no cultural e educacional (CASASSUS, 2001, p. 8).

Podemos citar três fenômenos marcantes do contexto comum compartilhado pelas realidades latino americanas do início dos anos 90 e que podem ser entendidos como fatores a disseminar sementes reformistas.

Em primeiro lugar, as nações eram contrastadas, nesse momento, com um sensível aumento da demanda educacional relacionada a uma série de fatores, entre os quais a crescente identificação da educação como instrumento de ascensão social por parte das camadas populares e por outros setores tradicionalmente excluídos, que passaram a militar em favor da ampliação do acesso ao ensino formal (BEISIEGEL, 2005, p. 23). O decorrente crescimento da matrícula escolar, também resultado do que Casassus (2001, p. 9) chama de primeiro ciclo de reformas iniciado nos anos 60 a favor da expansão dos sistemas educativos, impôs a necessidade de um segundo ciclo, então marcado por temas relacionados à gestão e a qualidade desse sistema ampliado, de forma a torná-lo capaz de responder eficazmente às demandas desse novo contingente heterogêneo, diverso e numeroso que lhe adentrava.

Em paralelo, os países do continente deparavam-se com a necessidade de reconstrução democrática após o fim dos regimes ditatoriais militares, que tiveram efeitos nefastos sobre as formas de organização social e sobre a educação de maneira geral. O escasso crescimento econômico, as políticas imprecisas de ajuste fiscal, taxas incontroláveis de inflação e a repressão política haviam causado um impacto brutal sobre a qualidade e pertinência dos serviços educativos oferecidos, o que pressionava por mudanças estruturais urgentes (PALAMIDESSI, 2006, p. 6).

Por fim, outro elemento contextual com o qual se deparam as populações latinas nesse período é a instauração de uma nova ordem mundial marcada pela revolução dos meios de produção, pela economia planetária em larga escala e em tempo real, pela abertura e interdependência dos mercados sob a égide do pensamento neoliberal. A globalização da economia anunciava impactos profundos sobre a educação, principalmente porque provocava uma revolução na produção, gestão e disseminação de conhecimento e na carência de respostas inovadoras aos novos desafios (CARNOY, 1999, p. 14). Caberia à educação, a partir de então, capacitar o indivíduo para inserir-se proativamente na sociedade da informação (CASTELLS, 1998), e permitir-lhe desenvolver as competências demandadas pela economia global.

Marcadamente, esses três processos incitaram transformações nos sistemas educativos, principalmente em decorrência da crescente percepção da potencialidade da educação como chave para se contornar as dificuldades oriundas das mudanças súbitas do cenário global (BRASLAVSKY e ACOSTA, 2004 p. 123). Durante esse período, a educação passou a ocupar posição privilegiada nas agendas nacionais da América Latina, bem como nos foros multilaterais de cooperação, o que se traduziu em um aumento dos compromissos nacionais de financiamento, de expansão da oferta, de incremento da qualidade e da potenciação da eficiência dos resultados educativos (PALAMIDESSI, 2006, p. 5).

Se, de um lado, essa conjunção de fatores fez premente a necessidade de reformas educativas, também impôs à comunidade acadêmica e política internacional, de outro, a urgência de respostas inovadoras para responder a esses desafios. Como vimos, é nesse mesmo cenário que ganha força o debate sobre a educação voltada para o desenvolvimento de competências para a vida, capaz de dotar o cidadão das ferramentas de que ele precisará para continuar aprendendo e se adaptando às realidades dinâmicas e em constante transformação que prometia ser característica fundamental da forma de organização e interação social dali por diante. Seria razoável supor, portanto, que as reformas políticas educacionais, guiadas pelas mesmas causalidades e aspirações que levaram ao fortalecimento e reconhecimento das competências em nível global, não tardariam a incorporá-las ao seu discurso e em seus documentos legislativos nacionais.

Tal foi o ocorrido na Argentina e no Brasil. O fato de o termo competências ter passado a fazer parte do vocabulário educacional e das metodologias didáticas desses países em períodos concomitantes e por estratégias compatíveis pode sugerir influência de fatores externos comuns sobre países vizinhos que enfrentavam desafios semelhantes, embora carregassem particularidades de tradições e configurações díspares na arena política e em seus sistemas educativos. Assim, se por um lado é verdade que os caminhos percorridos pelo termo competências nos contextos

nacionais de ambos os países tenham assumido nuances específicas, por outro pode-se dizer que os pontos de convergências são notáveis e podem indicar potenciais motes para sinergias e cooperação rumo à solução conjunta de desafios compartilhados.

Em revista das tendências comuns e dos mecanismos diferenciados, escolhemos três categorias de análise a serem observadas em particular: a definição que o termo assume em cada país, as principais vias de acesso pelas quais o conceito foi introduzido e como passou a ser utilizado e os marcos legais que o legitimaram.

Em relação à definição oficial atribuída ao conceito pelos documentos nacionais de política notamos grande compatibilidade entre as duas conotações. Tanto o Brasil como a Argentina relacionam competência a habilidades ou capacidades, às quais, por sua vez, é atribuído o caráter de praticidade, entendido como um saber fazer. Há, entretanto, uma pequena variação conceitual. Enquanto para o Brasil as competências parecem permanecer na esfera do cognitivo, correspondendo a estruturas mentais, ou seja, ao domínio intelectual que pode ser estimulado por fatores externos, em paridade com a inteligência de Piaget, na Argentina elas indicam corresponder às próprias capacidades complexas, ligadas a ações e experiências.

Em outras palavras, embora para ambos, capacidades e habilidades se refiram a um saber fazer, entendidos como manifestação prática, atividade, ação, no Brasil as competências são compostas por habilidades, ou um conjunto delas, enquanto na Argentina elas praticamente se igualam a capacidades complexas, que se distribuem entre intelectuais, relacionadas à estrutura mental; práticas, relacionadas à ação, e sociais, referentes às ações perante os demais. Talvez por isso as competências no Brasil precisem estar associadas à palavra habilidades para garantir sua correlação com a prática, enquanto na Argentina elas se atrelam ao caráter prático no momento em que se definem em termos das próprias capacidades.

O que se observa, então, tanto num caso como no outro, é que os demais recursos tais como as emoções, valores e expectativas, embora sejam de alguma forma contemplados pelas definições de competências que não são colocadas de forma rígida e hermética, na prática pedagógica eles tendem a ficar em segundo plano se comparados aos conhecimentos e a capacidades tais como analisar, compreender, comunicar. No entanto, para que esses recursos todos se transformem de fato em competências e cheguem a manifestar-se sob forma de ações concretas, é necessário que eles sejam combinados, entrelaçados e mobilizados em todo o seu conjunto e, mais que isso, que sejam aplicados a uma situação específica e convertidos em ação.

Pela simples análise dos marcos jurídicos nacionais desses países, porém, não foi possível apreender e observar a concretização desse processo e tampouco as condições para que ele se realize nas práticas pedagógicas, o que revela a necessidade de aprofundamentos sobre os planos e programas destinados a colocar tais referências normativas em prática. De qualquer maneira, a necessidade de conferir uma dimensão prática à terminologia de competências indica um alinhamento com os principais fatores responsáveis pela rápida aceitação e disseminação do termo ao redor do mundo, segundo a visão de alguns autores.

Em relação à inserção e a utilização das competências no contexto legal e por entre os diversos níveis educacionais desses países, podemos notar algumas divergências. Embora as principais mudanças tenham sido de fato observadas pelos marcos normativos a regularem os conteúdos curriculares, os PCN, no caso do Brasil, e os CBC, no caso da Argentina, em todos os níveis educacionais, fica patente que no Brasil a utilização efetiva do termo se aproxima mais das etapas de formação profissional, a saber, o Ensino Médio, o Ensino Técnico e Profissional e a Educação de Jovens e Adultos, o que se evidencia, por exemplo, pelo enfoque dos mecanismos nacionais de avaliação. Já na Argentina, as competências permeiam todo o conteúdo dos CBC, fazendo-se presente de maneira aparentemente equilibrada tanto no ensino primário como secundário (EGB e Polimodal, respectivamente, segundo a antiga Lei Federal). Por outro lado, seu destaque nos documentos referentes ao Ensino Técnico e EDJA é menos saliente e sua manifestação pode ser considerada discreta se comparada ao Brasil.

Tal divergência pode revelar diferenças práticas de utilização do termo. Ainda que no discurso oficial brasileiro esteja manifesto que a compreensão sobre competências não se resume a adequações às demandas de capacitação profissional, sua predominância, pelo menos no que concerne aos documentos normativos, em níveis educativos mais avançados pode revelar que essa conotação é mais real do que costuma se reconhecer. Na Argentina, a distribuição relativamente harmônica da abordagem por competências pelos níveis primário e secundário pode, por outro lado, revelar uma percepção de que as competências para a vida podem ser desenvolvidas desde os primeiros níveis de ensino, não necessariamente naqueles mais próximos ao ingresso do aluno no mundo profissional. Novamente, um aprofundamento sistematizado sobre quais competências e metodologias escolhidas para cada fase poderia fornecer pistas mais definitivas para qualquer conclusão nesse sentido.

Por fim, pode-se perceber uma correspondência e até mesmo um sincronismo entre os referenciais normativos do Brasil e da Argentina no que concerne à abordagem por competências. Tanto a lei que instituiu a reforma educacional brasileira (LDB, 1996) como a argentina (Lei Federal, 1993) não utilizam o termo competências em seu corpo, salvo para referir-se às responsabilidades e escopos de ação de determinados atores. Entretanto, os documentos que lhe servem de complementação e que se destinam a orientar o desenho curricular, os PCN, para o Brasil, e os CBC, para a

Argentina, utilizam a abordagem de forma taxativa, sendo mais marcante entre os últimos do que entre os primeiros. Os referências teóricos e as definições sobre o conceito, entretanto, tardam mais a surgir no Brasil do que na Argentina. Enquanto nesta o conceito se define logo das primeiras referências ao termo, no Brasil é apenas com o ENEM e a partir de trabalhos paralelos publicados pelos responsáveis pela elaboração dos PCN é que se pôde apreender o que se queria dizer afinal por competências e quais as implicações práticas dessa nova abordagem.

O quadro a seguir resume e ajuda a comparar as principais referências sobre competências em um e outro país. Sem pretendermos ser exaustivos na abordagem do tema, buscamos contribuir para elucidar os caminhos que as competências vêm percorrendo na Argentina e no Brasil e suscitar novos questionamentos para aprofundamentos futuros.

CATEGORIAS	BRASIL	ARGENTINA
<b>Definição</b>		
Competências	Entendemos por competências os esquemas mentais, ou seja, as ações e operações mentais de caráter cognitivo, sócio-afetivo ou psicomotor que, mobilizadas e associadas a saberes teóricos ou experiências, geram habilidades, ou seja, um saber fazer.  As competências são modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer.	Las competencias se refieren a las capacidades complejas, que poseen distintos grados de integración y se ponen de manifiesto en una gran variedad de situaciones correspondientes a los diversos ámbitos de la vida humana, personal y social.  Son expresiones de los distintos grados de desarrollo personal y participación activa en los procesos sociales. Toda competencia es una síntesis de las experiencias que el sujeto ha logrado construir en el marco de su entorno vital amplio, pasado y presente.
Capacidades/habilidades	As habilidades decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do saber fazer. Através das ações e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências	Las competencias integran distintas capacidades en estructuras complejas. Esas capacidades se pueden sistematizar en orientaciones generales como éstas: las intelectuales, las prácticas y las sociales
Portas de entrada	Reforma curricular de 1996. Antes havia sido mencionada pelo Plano Decenal de Educação para Todos	Reforma curricular de 1993
1ª. definição oficial do conceito encontrada	Documento Base do Exame Nacional do Ensino Médio	Recomendação 26/92 do CFCyE, Anexo Res 33/93 Serie A no.8
<b>Documentos oficiais</b>		
Leis de Educação	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) – não faz menção explícita às competências	Lei Federal de Educação (1993) – não faz menção explícita às competências Lei da Educação Nacional (2006) – utiliza competências (lingüísticas e em tecnologia)
Marcos curriculares Educação	Parâmetros Curriculares Nacionais (1997/1998) – orientados pela abordagem por competências	Conteúdos Básicos Comuns (1995/1997) – orientados pela abordagem por competências
<b>Primária e Secundária</b>		
Avaliações	Prova Brasil, SAEB (Ensino Fundamental) – presente no texto base mas não no conteúdo de avaliação ENEM (Ensino Médio) e ENCCEJA (EJA) – amplamente organizados pela abordagem por competências	ONE – utilização do termo capacidades, cruzadas com os conteúdos correspondentes

## Referências bibliográficas

- ARGENTINA (1993). Lei. nº. 24.195, aprobada em 29 de abril de 1993. Ley Federal de Educación. Buenos Aires.
- ARGENTINA (2005). Lei. nº. 26.058, aprobada em 8 de septiembre de 2005. Ley de Educación Técnico Profesional. Buenos Aires.
- ARGENTINA (2006). Lei. nº. 26.206, de 2006. Ley de Educación Nacional. Buenos Aires.
- ARGENTINA, MCE (1992). Recomendación del CFCyC nº. 26/92. Série A, Nº. 8. Anexo Resolución CFCyE Nº33/93. Buenos Aires: MCE.
- ARGENTINA, MCE (1993a). Documentos para la concertación. Série A, Nº. 6: Orientaciones Generales para Acordar los Contenidos Básicos Comunes. Anexo /Resolución CFCyE Nº33/93. Buenos Aires: MCE, 8p.
- ARGENTINA, MCE (1993b). Introducción a los Contenidos Básicos Comunes para el Nivel Inicial. Buenos Aires: MCE.
- ARGENTINA, MCE (2003). Operativo Nacional de Evaluación 2003.
- ARGENTINA, MCE (2004a). Documento sobre Aprendizajes Prioritários para Nivel Inicial y Primer Ciclo de EGB/Nivel Primário. Buenos Aires: MCE.
- ARGENTINA, MCE (2004b). Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos. Buenos Aires: MCE.
- ARGENTINA, MCE (2005). Operativo Nacional de Evaluación 2005. Critérios de Evaluación Nivel Primario.
- ARGENTINA, MCE (2007). Documento "Mejora Continua de la calidad de la educación técnico profesional". Anexo I/ Resolución CFCyE Nº269/06. Ley de Educación Técnico Profesional. Buenos Aires: MCE.
- ARGENTINA, MCE (2009). Operativo Nacional de Evaluación 2009. Critérios de Evaluación Nivel Secundário.
- BEISIEGEL, C. R. (2005). A qualidade do ensino na escola pública. Brasília: Liber Livro, 167p.
- BERGER, R. (1998). Formação baseada em competências numa concepção inovadora para a formação tecnológica. In: Congresso de Educação Tecnológica dos Países do Mercosul, 5, Pelotas, ETF-Pel, 1998.
- BERGER, R. (2000). Currículo e Competências. In: Seminário Internacional de Educação Profissional, 1, Brasília, 2000.
- BRASIL (1988). Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado, 1988.
- BRASIL (1993). Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003. Brasília, MEC. 1993.
- BRASIL (1996). Lei nº. 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Educação Profissional. Legislação Básica. 2ª. Ed. Brasília: PROEP.
- BRASIL, MEC (1997). Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: SEF/MEC, 126p.
- BRASIL, MEC (1998). Exame Nacional do Ensino Médio. Documento Básico 2000. Brasília: INEP, 1999.
- BRASIL, MEC (1999). Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio. Brasília: SEMTEC, 1999.
- BRASIL, MEC (2000a). Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico. Brasília: PROEP, 2000.
- BRASIL, MEC (2000b). Sistema Nacional de Certificação Profissional Baseada em Competências. Brasília: SEMTEC, 2000.
- BRASIL, MEC/INEP (2002). Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Livro Introdutório: documento básico. Brasília: MEC/INEP. 200p.
- BRASLAVSKY, C. (1999). Re-haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Buenos Aires: Santillana/Convenio Andrés Bello, 1999b.
- BRASLAVSKY, C.; ACOSTA, F. (2004). La formación en competencias para la gestión y la política educativa: un desafío para la educación superior en América Latina. In: Gestão em Ação/ Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA; ISP/UFBA. - v.7, n.2, mai/ago, 2004, pp. 123-141.

- BRASLAVSKY, C.; BORGES, C.; SIMAO, M.; TRUONG, N. (2006). "Historical Competence as a Key to Promote Democracy". In: IBE/UNESCO. *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective: Changing Curricula in Primary and Secondary Education*. Geneva: IBE/UNESCO.
- BRONCKARD, J. P.; DOLZ, J. (2004). "A noção de competência: qual é sua pertinência para o estudo da aprendizagem das ações de linguagem". Em: DOLZ, J.; OLLAGNIER, E. (Orgs.) (2004). *O enigma da competência em Educação*. Porto Alegre: Artmed, 232 p., Primeira edição em português. Edição original em 2002, pp. 29-46.
- CARNOY, M. (1999). *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*. Fundamentals of Educational Planning. Paris: IIEP/UNESCO.
- CASASSUS, J. (2001). A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. In: *Cadernos de Pesquisa*, nº. 114, pp. 7-28.
- CASTELLS, M. (1998). *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Madrid: Alianza.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: EdUnB, 2006. v. 1. 525 p.
- CHOMSKY, N. (1972). *Linguística cartesiana: um capítulo da história do pensamento racionalista*. Petrópolis: Vozes. 183 p.
- DOLZ, J.; OLLAGNIER, E. (Orgs.) (2004). *O enigma da competência em Educação*. Porto Alegre: Artmed, 232 p., Primeira edição em português. Edição original em 2002.
- DUSSEL, I (2006). Estudio sobre gestión y desarrollo curricular en países de América Latina. Ponencia presentada en el contexto de la Segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). Santiago de Chile, 11 al 13 de mayo de 2006.
- FERREYRA, H.; ORREGO, S. (Orgs.) (2008). De aprendizajes, competencias y capacidades en la educación primaria. Desandando caminos para construir nuevos senderos... In: *Revista Iberoamericana de Educación*. n.º 47/3 – 25 de octubre de 2008.
- GILLET, P. (1991). *Construire la formation: outils pour les enseignants et les formateurs*. Paris: ESF.
- HASTE, H. (2001). "Ambiguity, autonomy, and agency: psychological challenges to new competence". In: RYCHEN, D.; SALGANIK, L, eds. *Defining and selecting key competencies*. Seattle, WA: Hogrefe & Hubert. pp. 93-120.
- HYMES, D.H. (1991). *Vers la compétence de la communication*. Paris: Créatif-Hatier. 219p. Primeira edição 1973.
- KRAWCZIK, N.; VIEIRA, V (2006). Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, set./dez. 2006, pp. 673-704.
- LE BOTERF, G. (1995). *De la compétence: essai sur un attracteur étrange*. Paris: Éditions d'Organisation.
- LE BOTERF, G. (1998). *L'ingénierie des compétences*. Paris: Éditions d'Organisation.
- MEIRIEU, Ph. (1990). *Apprendre... Oui, mais comment?* Paris: ESF, 5ª. Ed. 256p.
- PALAMIDESSI, M.. *Desarrollos curriculares para la educación básica en el cono sur: prioridades de políticas y desafíos de la práctica IBE Working Papers on Curriculum Issues*, n. 5, 18p.
- PERRENOUD, P. (1999). *Construir competencias desde la escuela*. Chile: Dolmen Ediciones. 125p. 2ª. Ed. Primeira edição 1997.
- PERRENOUD, P. (2001). "The key to social fields: competencies of an autonomous actor". In: RYCHEN, D.; SALGANIK, L, eds. *Defining and selecting key competencies*. Seattle, WA: Hogrefe & Hubert. pp. 121-150.
- PIAGET, J. (1972). *A Vida e o Pensamento do Ponto de Vista da Psicologia Experimental e da Epistemologia Genética*. In.: Piaget. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1972.
- PUIGROS, A. (2007). *La nueva Ley Nacional de Educación*. In: Agencia Nueva.
- RAMOS, M. (2006). *A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Editora Cortez, 3ª. edição, 320p.
- ROEGIERS, X.; KETELE, J.M. (2004). *Uma pedagogia da integração: competências e aquisições no ensino*. Porto Alegre: Artmed. 2ª. ed. 195p. Primeira edição 2001.
- ROMAINVILLE M. (1999). L'irrésistible ascension du terme « compétence » en éducation, *Enjeux*, 37/38, 132-142.

ROPÉ, F.; TANGUY, L. (2004). Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa. Campinas: Papirus, 207p., 5ª. edição. Primeira edição 1994.

STROOBANTS, M. (2004). "A qualificação ou como se ver livre dela". Em: DOLZ, J.; OLLAGNIER, E. (Orgs.) (2004). O enigma da competência em Educação. Porto Alegre: Artmed, 232 p., Primeira edição em português. Edição original em 2002, pp. 65-76.

UNESCO (1998). Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem - Jomtien, 1990, Brasília, UNESCO, 1998.

UNESCO (2004). EFA Global Monitoring Report. Paris: UNESCO.

## Antecedentes Acadêmicos y Profesionales

**Carla Borges** é Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Foi Assistente de Pesquisa no Instituto Internacional de Educação da UNESCO, em Genebra, e Assistente de Projetos no Escritório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) no Brasil e no ICLEI-Governos Locais pela Sustentabilidade. Atualmente presta serviços de consultoria à Coordenação Geral de Educação Ambiental do Ministério da Educação. Email: [Carla.borges@gmail.com](mailto:Carla.borges@gmail.com)