

MAPEAMENTO DAS POSSIBILIDADES DE INVESTIGAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL GESTADA NA AMÉRICA LATINA

Nora Rut KRAWCZYK- PUC/SP

Maria de Fatima Felix ROSAR - UFMA

1- Evidências históricas recentes

Nos últimos 10 anos, quase todos os países de América Latina iniciaram reformas educativas resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa articulada com as políticas de organismos internacionais de empréstimos para os países da região. A necessidade dessas reformas foi justificada mediante a publicação de pesquisas, que evidenciaram os logros e deficiências do sistema educativo à luz dos condicionantes da reestruturação do setor produtivo e das mudanças institucionais que alteram a estrutura do Estado e das relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial. De fato, esses estudos vieram a ilustrar pontos de vista já assumidos pelos organismos internacionais e justificar um modelo pré-estabelecido de reforma educativa.

Em linhas gerais, esses estudos mostraram problemas similares nos diferentes países da região, que foram tomados como fundamentos da proposta de reformas educativas homogêneas para, entre outros, os países latino-americanos. Nesses estudos indicou-se que ao crescimento da matrícula escolar nos diferentes sistemas educativos da região, durante os anos 60, correspondeu a uma crise da qualidade do Sistema, que se tornou mais aguda nos anos 80. A ausência de uma gestão do orçamento, de uma organização institucional adequada e de propostas pedagógicas acordes com a heterogeneidade sócio-cultural da população incorporada teria produzido a ineficiência do Sistema para responder às necessidades próprias do capitalismo neste momento histórico.

Nessa condição, para a construção de um cenário globalizado se exige a todos os países, independentemente da sua conjuntura de desenvolvimento, “velar” pela competitividade de seus mercados. No caso dos países latino-americanos tornou-se imperativo, sob essa ótica, investir na formação de recursos humanos, de forma ampliada.

A reconfiguração do Sistema proposta pela reforma compreende o redimensionamento da relação entre o Estado e a sociedade civil e do desenvolvimento das condições institucionais para implementar a reorganização de todo o sistema educacional, adequando os serviços educativos à demanda do mercado, ao mesmo tempo que implementa mecanismos de avaliação, de modo a garantir o cumprimento dos requisitos para melhoria da qualidade do ensino. Nesta perspectiva, a organização e gestão do Sistema tornam-se dimensões privilegiadas nas reformas educativas da América Latina.

Todavia enfatiza-se também as dificuldades dos governos para flexibilizar o funcionamento de seu aparelho burocrático, superar os comportamentos ritualizados e ajustar seu funcionamento aos objetivos de qualidade propostos. De outro lado, os quadros tecnoburocráticos centrais ainda guardam resquícios das lógicas militaristas dos regimes autoritários que ocuparam o poder político durante as décadas precedentes.

Os diagnósticos acima mencionados destacam a necessidade de se repensar o conjunto de dispositivos discursivos, normativos e institucionais que regulam e configuram a educação e põe em questão a própria existência dos sistemas educativos nacionais.

2- Fundamentos dos diagnósticos e do tensionamento entre a proposição das políticas e sua realização.

Esses diagnósticos e mudanças propostas foram elaborados no marco de políticas neoliberais de reformulação do caráter regulador do Estado e de uma forte crítica às funções dos Estados Nacionais sob modelo de desenvolvimento keynesiano.

As novas propostas impõem a substituição da função do Estado como provedor direto de bens e serviços e do controle centralizado do conjunto das atividades sociais em favor de funções de coordenação e regulação legal.

No campo estritamente educativo implementaram-se na região políticas de descentralização dos aparelhos de gestão dos sistemas educativos. Os fundamentos dessas reformas estão ancorados principalmente, em três argumentos:

- A) A redistribuição do poder e das responsabilidades para atender à necessidade de ampliar a autonomia institucional que garanta a 'liberdade' dos governos locais e das escolas, obtendo maior eficiência do Sistema e democratização dos processos de tomada de decisão nos diferentes níveis do sistema educativo.
- B) A necessidade de maximizar a eficiência do Sistema, através da mudança do gerenciamento dos recursos públicos garantindo a redução dos custos do Sistema.
- C) A necessidade de aproximação dos conteúdos escolares às culturas locais.¹

As políticas de descentralização no marco das reformas educativas da década de 90 realizaram-se em sociedades com diferentes tradições políticas e associativas.

Desde a origem da constituição dos Estados nacionais, os comportamentos sociais e a organização da educação pública manifestam diferenças interessantes de serem aprofundadas.

Por exemplo, a modernização de Argentina e Uruguai esteve no início do século associada à constituição de uma institucionalização do Estado nacional que permitisse a construção de uma consciência nacional necessária para integrar os diferentes grupos imigratórios. Assim, a constituição de um Sistema Público de Ensino Estatal e de carácter nacional estava fortemente associada aos ideários da institucionalização dos direitos liberais para a cidadania e também, ainda que em menor medida, às necessidades do processo de desenvolvimento industrial. Estes eram os dois elementos principais que garantiriam a modernização desses países².

De modo distinto, o Brasil realiza seu projeto de modernização numa estrutura social diferente - escravocrata de economia agro-exportadora - que não levantou exigências maiores quanto à elevação do nível de instrução das massas. Nesse contexto, a realização do ideário liberal estava ancorada numa luta pela transformação das relações produtivas e sociais que tinham como seu principal objetivo a emancipação da população escrava.

¹ WEILER, H.N., 1996.

² TEDESCO, J.C., 1982.

HALPERIN DONGHI, T., 1986

A luta que os setores progressistas do Brasil tiveram que empreender, portanto, envolvia mudanças estruturais para a constituição do Estado nacional e para o desenvolvimento do capitalismo no país. Só nas primeiras décadas deste século, principalmente por demanda das imigrações européias na região sul, encontramos uma política de integração via educação formal que contribuiu para que essa região se destacasse nos índices de cobertura educativa promovida pelo Estado³.

Isto explica, em parte, o processo tardio de concepção de uma consciência nacional e, por consequência, da necessidade de um Sistema Nacional de Ensino.

Também encontramos diferenças importantes nas práticas associativas nos diferentes países da região. Por exemplo, Argentina e Uruguai foram países onde se adotou mais precocemente uma moderna organização política, caracterizada pela existência de organismos intermédios - partidos políticos e sindicatos - que processaram as demandas da base social transformando-las em questões a serem resolvidas pelo Estado Nacional⁴.

Em contrapartida, no Brasil a participação organizada do conjunto da população não se constituiu como estratégia de dominação até período avançado do século XX, retardando assim a constituição de rede de organizações intermédias - partidos políticos e sindicatos.

A falta de organizações que pudessem representar os interesses da sociedade gerou ao mesmo tempo a marginalidade de segmentos sociais da vida política, mas favoreceu a prática de um comportamento social de organização alternativa de segmentos da sociedade para canalizar suas demandas.

As tendências de descentralização ou centralização das políticas educacionais no âmbito de cada um destes países estiveram fortemente condicionadas tanto pelas características da constituição de seus Estados como pelas formas de organização e expressão de setores da sociedade resultantes do modo de realização das suas práticas democráticas.

³ PAIVA, V., 1984.

⁴ Entrevistas realizadas com a Dra. Guillermina Tiramonti - Argentina e com a Dra. Selva Lopez - Uruguai.

Os golpes militares provocaram rupturas nas organizações sociais e nas práticas políticas não só através de mecanismos de coerção e de persuasão mas também através de mudanças institucionais que tinham a pretensão de anular as dinâmicas de participação construídas historicamente. Isto explica, as razões pelas quais observa-se um movimento aparentemente contraditório na Argentina e no Brasil.

No caso argentino, a ditadura militar mudou radicalmente o papel do Estado no que diz respeito à sua responsabilidade no funcionamento do Sistema Nacional de Educação, provocando o início de um processo de transferência de determinadas responsabilidades para as províncias. *"Quando terminou essa longa ditadura, o sistema educacional argentino encontrava-se em processo de franca deterioração. As tendências que ao longo da história haviam sido fortemente combatidas por setores progressistas viram-se consolidadas no projeto autoritário posto em prática entre 1976 e 1982"*⁵.

Por outro lado, no caso do Brasil, ocorreu o processo inverso. Na medida em que a ditadura dirigiu sua política educativa a fortalecer o papel regulador do Estado Nacional na educação formal do país, efetivou medidas de caráter centralizador que conviveram com estratégias de descentralização o que significava, em última instância, acionar mecanismos de participação popular para atingir uma legitimação compensatória⁶

É interessante observar que apesar dos governos militares terem transformado as condições institucionais - legislação, aparato burocrático, diretrizes curriculares, etc. - nos sistemas educativos de seus países e, portanto, as relações sociais nelas envolvidas, não lograram, ainda que tenham tido esse propósito, eliminar, por completo, a cultura das práticas democráticas próprias das dinâmicas sociais desses países, que sustentaram as reivindicações no momento em que se realizou a distensão dos governos militares, que culminou com a abertura democrática na região.

Essas e outras diferenças significativas dos processos políticos e associativos dos diferentes países permitem supor formas de atuação também diferentes frente às

⁵ KRAWCZYK, N., 1993.

⁶ FELIX, M., 1984

políticas de redimensionamento do Estado e da sociedade civil que alteram substancialmente a relação entre eles e no interior das relações sociais.

As políticas educacionais de descentralização implementadas nos diferentes países nas últimas duas décadas constituem-se em elementos fundamentais do processo de reforma global do Estado na América Latina, que redefine as funções do Estado e privatiza as relações sociais ao interior do sistema público de ensino, tornando mais complexo o quadro de institucionalização de estruturas públicas e privadas no âmbito da educação⁷.

Os impactos da economia de mercado nas diferentes esferas sociais também alcança e determina a reforma na esfera educacional definindo novos papéis para os diferentes atores educativos e novos valores de socialização, na busca não apenas de uma nova distribuição de competências entre o Estado e a sociedade mas também, e não menos importante, a construção de novas representações nos atores a partir da internalização da necessidade de novas relações sociais ancoradas em critérios fundados nas práticas competitivas, individualistas, privatizantes e, portanto, essencialmente mercadológicas.

É importante destacar que o consenso construído acerca da reforma educacional é conseqüência da 'fetichização' da necessidade do conhecimento instrumental para a inserção exitosa dos países latino-americanos no mercado mundial. Desse modo, a reforma do Estado - vetor das reformas educativas - é apresentada à sociedade como uma estratégia necessária e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal.

Este processo de inculcação ideológica não se restringe nem ao âmbito da educação formal nem aos territórios nacionais. Pelo contrário, é base de sustentação das novas relações produtivas do capitalismo em âmbito mundial.

Como se evidencia, as reformas educativas em curso têm um caráter homogeneizador tanto na leitura das realidades nacionais quanto nas suas propostas, impondo uma padronização de política educacional para a região.

⁷ No entanto, não é possível generalizar esta afirmação já que, por exemplo, a reforma educacional uruguaia manteve o caráter centralista do Estado na educação; característica que acompanhou o desenvolvimento do Sistema Educativo Nacional desse País.

Entretanto, ao se refletir sobre aspectos das condições de desenvolvimento particulares dos países, objeto deste estudo, observa-se que essas reformas se processam em sociedades com diferentes culturas políticas e associativas que seguramente intervêm, de alguma forma, na concretização das mudanças. Porém, a interação destas práticas culturais com as mudanças propostas não tem sido privilegiadas nos estudos sobre a Reforma Educacional, nem naqueles que legitimam o seu conteúdo, nem tampouco na maioria daqueles que fazem uma avaliação crítica da mesma.

3- Possibilidades de investigação da política educacional recente

Nesse contexto, pode-se levantar a hipótese de que a ausência desta preocupação nos estudos oficiais reitera o carácter homogeneizante da Reforma. No caso das análises críticas esta ausência contribui para que se fortaleça a lógica de padronização da realidade educacional de cada país.

Sabe-se que existe uma adesão bastante ampliada à necessidade de mudanças, às justificativas que os reformadores apresentam e câmbios comportamentais propostos. Existem alguns estudos internacionais, ainda que isolados, esforçados em analisar a dinâmica de difusão da agenda das reformas de políticas e a apropriação pelos governos nacionais⁸. O que ainda permanece não identificado é como as sociedades com culturas políticas e associativas distintas processam a Reforma.

Diante desta constatação, apresenta-se duas hipóteses: a) de que esse processamento pode ocorrer de diferentes formas dependendo naturalmente do contexto histórico nacional e internacional e dos mecanismos legitimadores das reformas e de sua capacidade de transformação radical das instituições e das subjetividades; b) de que no processo de interação entre o conteúdo da reforma e a cultura local, as práticas políticas e associativas não mediarão a implementação das políticas de reforma educativa e, mais ainda, têm sido aprisionadas no processo de concretização dessas políticas.

Para configurar a complexidade desse processo histórico e da reforma do Estado na América Latina e de seus sistemas educativos, torna-se necessário um estudo

⁸ COLLER, D. & MESSIK, R., 1979

aprofundado das peculiaridades, das continuidades e descontinuidades dos processos e conteúdos de reforma concebida e da reforma efetivamente concretizada nos países da região.

Na realidade, uma investigação dessa natureza daria lugar a uma série de estudos que permitissem compreender “ las formas mediante las que la globalización desde arriba penetra y reestructura las culturas y las economías locales. Al mismo tiempo, se resalta que esas culturas y prácticas locales ejercen un efecto sobre las características de nuestra condición global , que se ve alterada a través de procesos de hibridización y mestizaje de significados, símbolos y prácticas ; ya no son “originales” o auténticos, sino que se trata más bien de una amalgama.”⁹

Um estudo comparado permitiria enriquecer as categorias de análise utilizadas neste texto: constituição dos sistemas nacionais de ensino, democratização do ensino público, papel do Estado, qualidade da intervenção social na educação. Evidentemente, estas categorias necessitam ser aprofundadas e, simultaneamente, a análise deste processo permitirá incluir outras, tais como os arranjos federativos nos processos de constituição da federação na Argentina e no Brasil, sua influência na definição de um Sistema Nacional de Ensino nos diferentes países e a sua organização centralizada ou descentralizada.

Sem dúvida, análises comparativas poderão permitir que se esclareçam de forma mais acabada as dificuldades de ordem conceitual existentes e o conhecimento da realidade concreta do funcionamento dos sistemas educacionais latinoamericanos, sob os parâmetros da reforma de caráter neoliberal.

Todavia, compartilhamos com Boron que: “... uma reflexão sobre nossas nascentes democracias é inseparável de uma análise sobre a estrutura e a dinâmica do capitalismo latino-americano. Isto requer, por um lado, que não se confundam ambas as coisas e que a especificidade da política não fique dissolvida nas leis de movimento do capital; também que se rejeite as concepções fragmentadoras da realidade social que

⁹ SLATER, D. 1996 :59

reificam as suas partes como se elas pudessem existir independentemente da totalidade a que pertencem e que lhes dá sentido”¹⁰.

Nessa perspectiva de estudos, uma das possibilidades de investigação sugere, portanto, que se ultrapasse a tendência dos escritos posmodernos e posestruturalistas em que se ampliaram os silêncios sobre as relações entre a globalização e a política global encetada pelos países hegemônicos em direção à periferia.

Segundo Slater, poderíamos identificar pelo menos quatro silêncios interrelacionados nesses estudos : “a) el fracaso para conectar los temas contemporâneos del poder y de la política en un contexto global, con la historia de las relaciones geopolíticas entre el Oeste y el no Oeste, o el Norte y el Sur; b) la ausencia de tratamiento serio de los discursos neoliberales del desarrollo, desplegados en las sociedades periféricas, como una poderosa modalidad de una voluntad de orden global; c) la no inclusión de cualquier tratamiento serio de las formas más nuevas de la intervención occidental en las sociedades del Tercer Mundo, incluidas aquellas que se realizan bajo la tutela de las Naciones Unidas, y d) una indiferencia omnipresente ante los conocimientos teóricos que se han producido y se siguen produciendo en el no Oeste.”¹¹

Slater aponta a necessidade de recontextualização radical da análise global, de modo a se compreender criticamente o movimento crescente da autoconsciência da civilização, da sociedade, étnica, regional e individual no contexto dos efeitos da implementação das políticas neoliberais que definem a relação Norte-Sul. Também sob essa ótica a análise crítica sobre a descentralização deverá permitir um exame sobre a natureza do Estado e dos impactos contraditórios de sua adoção, permitindo liberação da burocracia central, porém ao mesmo tempo apontando para a privatização e o retrocesso de funções econômicas e sociais do Estado.

De um ponto de vista teórico e metodológico distinto, tem-se apresentado os estudos que tratam da reterritorialização entendida como “la pérdida de las relaciones tradicionales de la cultura con los territorios geográficos e sociales, y la relocalización parcial

¹⁰ BORON, A. 1994: 10.

¹¹ SLATER, 1996: 62

de lo viejo y de lo nuevo.”¹² Esse movimento produziria assim um processo de hibridização em que as novas propostas se articulam com a cultura e a tradição existente, produzindo-se assim novos sentidos, porém sem que se garanta que o resultado final dessa construção seja necessariamente mais democrático.

A descentralização e a democratização ganham novo sentido no cenário de um Estado de Bem-Estar desconstruído, em que as forças de mercado ganham papel preponderante e os indivíduos passam a ser responsabilizados pela sua competência ou não de competir e garantir os recursos para sua sobrevivência. A impossibilidade de alcançar essa garantia faz emergir o indivíduo reconhecido como “necessitado” que se tornará alvo de ações de instituições diversas que em âmbito local mediarão a relação entre o Estado e essa categoria dos “necessitados”, em que se combinam práticas tecnocráticas eficientes com práticas clientelistas tradicionais. Um amálgama de sentidos se reorganiza em torno dessa realidade em que se conjugam forças sociais e políticas tradicionais e modernas, deslocando o Estado da posição central. Constrói-se desse modo um novo campo de relações e de poder, que merece ser investigado, na medida em que a partir dessa nova lógica, atenuam-se as perspectivas mais gerais em nome dos propósitos específicos que se legitimam pela afirmação dos sujeitos e de suas ações plurais.

4- Algumas considerações finais

As possibilidades de investigação, preliminarmente, introduzidas nesse texto apontam as dificuldades desse tipo de análise, considerando-se os pressupostos epistemológicos contidos nas vertentes acima comentadas. Trata-se, efetivamente, de buscar, sem adotar uma perspectiva de justaposição de posições teóricas e políticas distintas de elaborar uma proposta metodológica que logre alcançar o estudo dos impactos da política educacional gestada na América Latina, alcançando uma visibilidade da interpenetração que se dá entre os níveis globais e locais da realidade da organização de novos sistemas educativos de países latino-americanos, de modo a identificar as suas aproximações e seus distanciamentos das propostas efetivadas pelos organismos internacionais para essa região.

¹² DUSSEL, I. 1998 : 133

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. H. Tavares de. "Federalismo e políticas sociais". IN: AFFONSO, Rui de Britto et alii (orgs.) *Descentralização e Política Social*. Série: Federalismo no Brasil. Fundap, São Paulo, 1996.

BORON, A.A: Estado, capitalismo e democracia na América Latina, ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, Argentina, 1991.

COLLER, D. & MESSIK, R. "Pre- requisites versus Disffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption". In: *American Political Science Review*, v. 1, XIX. 1979, E.E.U.U. Citado em: MELO de, M. A. e Rosário Costa do, N. : "A difusão das Reformas Neoliberais; Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais". In: REIS, E., TAVARES DE ALMEIDA, m.h. e FRY, p. (orgs.) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. Editora HUCITEC, ANPOCS.

DUSSEL, I. et al. Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular: reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina. *Revista de Estudios del Currículo*, vol.1, n.2, Ed. Pomares-Corredor, 1998.

FELIX, M. de F. Costa. Administração escolar : um problema educativo ou empresarial. Cortez e Autores Associados, São Paulo, Brasil, 1984.

FURTADO, Celso. O longo amanhecer. Reflexões sobre a formação do Brasil. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.

HALPERIN DONGHI, T.: Historia Contemporanea de America Latina. Alianza editorial. Buenos Aires, Argentina, 1986.

KRAWCZYK, N.: A Utopia da Participação: A Posição dos Movimentos Docentes na Formulação da Política Educativa na Argentina. Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas, Brasil, 1993.

-----: "*Aportes para pensar y resignificar la descentralización educativa*". Publicação interna da FLACSO/Bs.As., Buenos Aires, Argentina, 1995.

PAOLI, M.C. & OLIVEIRA, Francisco de. (orgs.) Os sentidos da democracia. Políticas de dissenso e hegemonia global. Vozes/Fapesp, Petrópolis, Brasil. 1999.

PAIVA, V. "Introdução". In: PAIVA, V. (org.) *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular*. Editora GRAAL, Rio de Janeiro, Brasil, 1984.

ROSAR, M.de. F. Felix. Globalização e descentralização. O processo de desconstrução do sistema educacional Brasileiro pela via da municipalização. Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas, Brasil, 1995.

SLATER, David. La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global. In: Pereyra, M.A. e outros (compl.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Ediciones Pomares-Corredor, S.A. Barcelona, Espanha, 1996.

TEDESCO, J.C.: *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina, 1982.

WEILER, H.N. "Enfoques comparados en descentralización educativa". In: Pereyra, M.A. e outros (compl.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Ediciones Pomares-Corredor, S.A. Barcelona, Espanha, 1996.