

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”  
CAMPUS DE MARÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**IVONETE BITENCOURT ANTUNES BITTELBRUNN**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DAS REFORMAS  
EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA**

**MARÍLIA – 2013**

**IVONETE BITENCOURT ANTUNES BITTELBRUNN**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DAS REFORMAS  
EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira, Linha: Política Educacional, Gestão de Sistemas Educativos e Unidades Escolares, para obtenção do título de Doutora em Educação, sob a orientação da Professora Doutora Neusa Maria Dal Ri.

**MARÍLIA – 2013**

Ficha catalográfica

Bittelbrunn, Ivonete Bitencourt Antunes

Gestão democrática no contexto das reformas educacionais na América Latina. Marília, 2013.

139f. ; 30 cm

Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília/UNESP. Área de concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira.

Orientadora: Dal Ri, Neusa Maria.

1. Reformas educacionais; 2. Organizações multilaterais; 3. Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe.

**IVONETE BITENCOURT ANTUNES BITTELBRUNN**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DAS REFORMAS  
EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira, Linha: Política Educacional, Gestão de Sistemas Educativos e Unidades Escolares, para obtenção do título de Doutora em Educação.

Marília, 04/12/2013

**BANCA EXAMINADORA**

---

PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> NEUSA MARIA DAL RI – PRESIDENTE  
UNESP/Marília

---

PROF. DR. CANDIDO GIRALDEZ VIEITEZ  
UNESP/Marília

---

PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> TÂNIA SUELY A. MARCELINO BRABO  
UNESP/Marília

---

PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> ERIKA PORCELI ALANIZ  
UNOESTE – Universidade do Oeste Paulista

---

PROF. Dr. RICARDO RIBEIRO  
UNESP/Araraquara

Segundo a voz de quem manda, os países do sul do mundo devem acreditar na liberdade de comércio (embora não exista), em honrar a dívida (embora seja desonrosa), em atrair investimentos (embora sejam indignos) e em entrar no mundo (embora pela porta de serviço). Entrar no mundo: o mundo é o mercado. O mercado mundial, onde se compram países. Nada de novo. A América Latina nasceu para obedecê-lo, quando o mercado mundial ainda não se chamava assim, e aos trancos e barrancos continuamos atados ao dever de obediência.

Essa triste rotina dos séculos começou com o ouro e a prata, e seguiu com o açúcar, o tabaco, o guano, o salitre, o cobre, o estanho, a borracha, o cacau, a banana, o café, o petróleo...

O que nos legaram esses esplendores? Nem herança nem bonança. Jardins transformados em desertos, campos abandonados, montanhas esburacadas, águas estagnadas, longas caravanas de infelizes condenados à morte precoce e palácios vazios onde deambulam os fantasmas.

Agora é a vez da soja transgênica, dos falsos bosques da celulose e do novo cardápio dos automóveis, que já não comem apenas petróleo ou gás, mas também milho e cana-de-açúcar de imensas plantações. Dar de comer aos carros é mais importante do que dar de comer às pessoas.

E outra vez voltam as glórias efêmeras, que ao som de suas trombetas nos anunciam grandes desgraças. (GALEANO, 2012, p. 3).

Para minha mãe.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

Aos meus filhos, João e Ana Clara, amor maior.

Ao meu marido, Ivan, companheiro de sonhos e de lutas.

Às minhas queridas Nely e Gercy, que seguram na minha mão nas travessias da vida.

À Neusa Maria Dal Ri, orientadora deste trabalho, pela competência, segurança e sensibilidade para ver dentro da minha limitação o caminho a percorrer. Meu muito obrigado.

Ao Dr. Candido Giraldez Vieitez, pela oportunidade de poder engrandecer os estudos nesses anos de doutorado.

À Dr<sup>a</sup> Erika Proceli Alaniz, pela valiosa contribuição no Exame Geral de Qualificação.

Aos professores Dr<sup>a</sup> Tania Suely A. Marcelino Brabo, Dr. Ricardo Ribeiro e Dr. Julio César Torres, pela disponibilidade em colaborar na Banca de Defesa deste trabalho.

Às professoras e amigas Dr<sup>a</sup> Elcia Esnarriaga Arruda e Dr<sup>a</sup> Inara Barbosa Leão, que se dispuseram a contribuir solidariamente neste momento tão particular da minha formação.

Ao amigo José Luiz de Araújo, com quem dividi as angústias e as alegrias deste momento de formação.

Aos colegas e professores do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia, pela cumplicidade e pelas valiosas discussões.

À Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que possibilitou o afastamento das minhas atividades docentes.

Ao corpo docente e aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, *campus* de Marília.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Bolsa Pró-doutoral.

A Unesco/Orealc/MEC que possibilitaram, no exercício das minhas atividades profissionais nessas organizações, a compreensão do papel que desempenhei como consultora e com cujo entendimento pude construir a minha trajetória.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Banco Mundial

BMDs – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

Cepal – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CIEs – Conferências Internacionais de Educação

Conafep – Comissão Nacional de Alfabetização Funcional e Educação Permanente – Argentina

Conalfa – Comissão Nacional de Alfabetização – Guatemala

FMI – Fundo Monetário Internacional

IFMs – Instituições Financeiras Multilaterais

Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização

Minedlac – Reunião dos Ministros de Educação da América Latina e Caribe

NBA – Necessidades Básicas de Aprendizagem

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIE – Escritório Internacional de Educação da Unesco

Orealc – Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe

Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

Picpemce – Red de Innovación y Cambio en la Formación y el Perfeccionamiento y la Capacitación de Educadores

PPE – Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe

Preal – Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe

Promedlac – Project Majeur dans le Domaine de l'Éducation en Amérique Latine et les Caraïbes

Redalf – Red de Capacitación y de Apoyos Específicos a los Programas de Alfabetización y Educación de Adultos

Replad – Red para la Capacitación, la Innovación y la Investigación en los Campos de Planificación y la Administración

Senalep – Sistema Nacional de Educação Boliviano

Siri – Sistema de Información Regional al Proyecto Principal

Unesco – Organizações das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

BITTELBRUNN, I. B. A. **Gestão democrática no contexto das reformas educacionais na América Latina**. 2013. 139f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Marília, 2013.

## RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo sobre a gestão democrática no contexto das reformas educacionais na América Latina. Tomamos como referência para as análises o Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe – PPE (1979-2001). Nosso estudo abordou as seguintes problemáticas: Qual a influência e o papel dos organismos multilaterais nas reformas educacionais para a América Latina? Que reformas enfatizam a gestão educacional? Qual a concepção e o *status* da categoria gestão democrática nas reformas educacionais para a América Latina, em especial no PPE? O objetivo geral da pesquisa foi analisar as concepções de gestão democrática, explícitas ou implícitas, constantes nos documentos do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. Como objetivos específicos, destacam-se analisar o papel das organizações multilaterais na condução das reformas educacionais na América Latina; a conjuntura política, econômica e social da América Latina no contexto das reformas educacionais; o discurso teórico-ideológico constante nas declarações e recomendações produzidas no âmbito do PPE e a relevância do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe na consecução das reformas educativas. Defendemos que as reformas educacionais ocorreram na América Latina a partir da década de 1980 e a Declaração do México (1979) contém sua gênese. Defendemos, também, que a gestão educacional democrática, tomada como categoria principal de mudança nas organizações escolares, decorre da concepção de Estado e do modelo de democracia liberal. Realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, configura-se nos documentos analisados a concepção dos organismos de que a educação é a propulsora dos processos econômicos e sociais, requeridos por um novo estilo de desenvolvimento. As reformas educacionais foram marcadas por processos padronizados de administração, combinando formas de planejamento e controle na formulação das políticas educativas. Consideramos que a gestão educacional posta na América Latina é uma gestão liberal representativa, atrelada à concepção de Estado e ao modo de produção vigente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reformas educacionais. Organizações Multilaterais. Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe.

## **ABSTRAT**

This thesis presents a study on democratic management within the context of educational reforms in Latin America. Taking as its reference for the analyses the Principal Educational Project in Latin America and in the Caribbean – [PPE – 1979-2001], our study raised the following problematics: the influence and role of multilateral organizations in the educational reforms in Latin America; the reforms emphasizing educational management; the conception and status of the category of democratic management, explicit or implicit, constantly present in the documents of the PPE of Latin America and the Caribbean. For the specific objectives, the choice was made to analyze the role of multilateral organizations in conducting the educational reforms in Latin America; the political, economic and social conjuncture in Latin America within the context of the educational reforms; the theoretical-ideological discourse constantly present in the Declarations and Recommendations produced within the ambit of the PPE and the relevance of the educational reforms. We defend that the educational reforms occurred in Latin America starting from the 1980s and the Declaration of Mexico [1979] contains the genesis of the educational reforms. We also defend the democratic educational management was derived from the conception of the State and the model of liberal democracy that was assumed as the principal category of change in the organization of schooling. Bibliographical and documental research was done; in the documents analyzed, a conception was configured of the organisms that education is a propeller of the economic and social processes modelled by the administration, with combined forms of planning and the control of the formulation of educational policies. We consider that the educational management realized in Latin America is representatively liberally managed, attached to the conception of the State and mode of production existent.

**KEYWORDS:** Educational reforms. Multilateral organizations. Principal Project of Education for Latin America and the Caribbean.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>20</b>
<b>AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS .....</b>	<b>20</b>
1.1 Reforma do Estado e o Neoliberalismo .....	20
1.2 As Organizações Multilaterais .....	26
1.3 Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe .....	31
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>36</b>
<b>PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE E AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1980.....</b>	<b>37</b>
2.1 Declaração do México (1979) .....	37
2.2 Recomendação de Quito (1981) .....	45
2.3 Recomendação de Santa Lúcia (1982) .....	48
2.4 Declaração do México (1984) – Promedlac I .....	51
2.5 Declaração de Bogotá (1987) – Promedlac II .....	55
2.6 Declaração de Guatemala (1989) – Promedlac III .....	58
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>64</b>
<b>A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS NA DÉCADA DE 1990 .....</b>	<b>64</b>
3.1 Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV .....	65
3.1.1 Avanços, limitações, obstáculos e desafios – Material de trabalho da Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV .....	67
3.2 Declaração de Santiago (1993) – Promedlac V .....	76
3.3 Recomendação de Kingston (1996) – Promedlac VI.....	81

<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>95</b>
<b>PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – BALANÇO E PERSPECTIVAS .....</b>	<b>95</b>
4.1 Declaração de Cochabamba (2001) – Recomendações sobre Políticas Educativas para o Início do Século XXI – Promedlac VII .....	96
4.2 Vinte Anos do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe.....	99
4.3 Preal – Reformas Educativas na América Latina: Balanço de uma Década .....	102
4.3.1 Gestão .....	104
4.3.2 Qualidade e equidade .....	110
4.3.3 Formação docente .....	114
4.3.4 Financiamento .....	116
4.4 A Centralidade da Gestão no Contexto da Reforma Educacional .....	118
4.5 O Impacto do PPE e da Unesco no Desenvolvimento das Políticas Educativas da Região .....	121
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste trabalho é a gestão democrática no contexto das reformas educacionais na América Latina. Adotamos como referência central de nossas análises o Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe – PPE (1979-2001).

O Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe foi constituído como resultado de uma decisão política dos Ministros de Educação, Planejamento e Economia, reunidos na Cidade do México em 1979, convocados pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), em cooperação com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) para identificar os problemas educativos da região e elaborar um projeto principal que alcançaria o ano de 2000.

A escolha do Projeto Principal de Educação (PPE) para América Latina e Caribe como objeto de nossas análises ocorreu, primeiramente, pela sua repercussão na esfera da Unesco e nas instâncias dos Ministérios de Educação dos países da América Latina. Esse conhecimento nos foi possibilitado pelo trabalho desenvolvido como consultora da Unesco e da OEA durante o período de 2000 a 2004, na realização do Projeto Educar na Diversidade nos Países do Mercosul – Material de Formação Docente. Durante esse período, percebemos, por meio dos contatos estabelecidos com os técnicos dos Ministérios de Educação da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, a importância desse Projeto na consecução das reformas gestadas para a América Latina no final do século XX, e que resultaram no estabelecimento das políticas educativas para a América Latina.

Da mesma forma, a literatura especializada sobre as reformas e as políticas educativas na região latino-americana aponta para a relevância das Recomendações e Declaração produzidas no âmbito do PPE, na condução das políticas educativas na região.

Diante desses indicativos, optamos por esse Projeto como objeto de nossas análises. As apreciações apresentadas neste trabalho recaem sobre o conjunto de Declarações e Recomendações produzidas ao longo de 20 anos

do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. Os pesquisadores da área educacional, tendo o PPE como objeto de seus estudos, apresentam as análises por bloco de Declarações e Recomendações, na maioria das vezes utilizando o espaço temporal para delimitação e análises dos temas. Nosso intento é analisar as reformas educacionais na América Latina, no âmbito do PPE, no decorrer de sua trajetória de 1979-2001, observando o processo do seu desenvolvimento. Desse modo, creditamos a singularidade do nosso trabalho à análise do conjunto de Declarações e Recomendações durante toda a execução do PPE, bem como ao resultado das apreciações de nossas análises.

Nosso estudo abordou as seguintes problemáticas: Qual a influência e o papel dos organismos multilaterais nas reformas educacionais para a América Latina? Que reformas enfatizam a gestão educacional? Qual a concepção e o *status* da categoria gestão democrática nas reformas educacionais para a América Latina, em especial no PPE?

O objetivo geral da pesquisa foi analisar as concepções de gestão democrática, explícitas ou implícitas, constantes nos documentos do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe no contexto das reformas educacionais para a América Latina. Em relação aos objetivos específicos, procuramos analisar o papel das organizações multilaterais na condução das reformas educacionais na América Latina; examinar a conjuntura política, econômica e social da América Latina no contexto das reformas educacionais; verificar o discurso teórico-ideológico constante nas Declarações e Recomendações produzidas no âmbito do PPE; e a relevância do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe na consecução das reformas educacionais

Nossas hipóteses recaem sobre duas proposições que pretendemos demonstrar no decorrer deste trabalho.

- 1- Contrariando a posição de alguns estudiosos da área das políticas educacionais, que consideram que as reformas educacionais, na América Latina, iniciaram-se a partir dos acordos firmados pelos governos e as organizações multilaterais na Conferência Mundial sobre Educação para Todos em 1990; defendemos que as reformas



educacionais ocorreram a partir do início da década de 1980, e as concepções político-ideológicas contidas na Declaração do México (1979) contêm a gênese das reformas educacionais para a América Latina.

- 2- A gestão democrática educacional da escola pública estatal, introduzida nas agendas das reformas educacionais na América Latina, decorre da concepção de Estado e apresenta-se articulada aos processos de produção capitalista. No contexto das reformas da década de 1990, a categoria da gestão educacional aparece como o eixo principal de mudança das organizações escolares.

Para a realização deste estudo partimos inicialmente da pesquisa bibliográfica, com o objetivo de entrar em contato com as produções teóricas a respeito do tema investigado. Procedemos às leituras dos autores que pesquisam sobre as reformas educacionais na América Latina, organismos multilaterais e assuntos correlatos. Por esse caminho, entramos em contato com a literatura que faz uma leitura crítica sobre as relações entre políticas educativas e a estrutura econômico-social capitalista.

Foi realizado também um estudo descritivo representado pela análise documental, que permite ao investigador “a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informações sobre leis, processos, documentos etc.” (TRIVIÑOS, 1987, p. 111).

Na análise dos documentos, procedemos a uma investigação sobre a trajetória de execução do PPE. Partimos dos elementos constitutivos que possibilitaram a organização das Declarações e Recomendações, por meio dos boletins do Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe, uma publicação da Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc). Outra fonte de pesquisa que nos permitiu entrar em contato com os condicionantes propostos nas Declarações e Recomendações foram os documentos introdutórios das Reuniões dos Ministros de Estado de Educação, Planejamento e Economia da América Latina. Esses documentos introdutórios

elaborados pelo Escritório Regional da Unesco (Orealc) foram utilizados como pré-textos para a elaboração das Declarações e Recomendações. Essa configuração, utilizada durante a década de 1990, aponta para o caráter indutor dos organismos multilaterais, aqui expressos pela Unesco, na condução das reformas educacionais na América Latina.

As análises dos 20 anos de execução do PPE na América Latina nos permitiram apresentar alguns elementos que podem auxiliar na compreensão da reforma educacional, bem como dos seus condicionantes políticos e econômicos e o papel das organizações multilaterais na condução desse processo.

As reformas educacionais introduzidas na América Latina nos últimos trinta anos estabeleceram uma estreita relação com a reforma do Estado. Com o objetivo de gerar um novo estilo de desenvolvimento e conter o endividamento dos países periféricos, os governos e os organismos multilaterais perceberam a urgência em aplicar políticas de ajuste e reformas estruturais nos diversos países para assegurar a governabilidade. No ideário dos organismos multilaterais, as políticas públicas – impulsionadas por um modelo de economia neoliberal e como forma de conter a crise econômica que avassala toda a região latino-americana – apregoam que a crise não é do modelo econômico, mas, sim, do Estado, portanto, a estratégia é reformar o Estado.

Diante disso, as reformas tomaram todas as esferas das sociedades latino-americanas. O projeto de reforma do Estado, induzido pelas organizações multilaterais, apregoou que as políticas sociais são consideradas serviços não exclusivos do Estado, assim sendo, as políticas sociais poderiam ser implementadas por organizações públicas não estatais ou privadas.

De acordo com Peroni (2004), a transferência ou coparticipação na execução das políticas sociais das organizações públicas não estatais ou privadas é uma questão fundamental na esfera das reformas educacionais, visto que os projetos de política educacional estão baseados na premissa da crise. Dessa forma, a descentralização é parte da estratégia para atingir esse

fim, isto é, colocar para as organizações não governamentais a tarefa da execução das políticas sociais.

Em consonância com as indagações, objetivos e hipóteses explicitadas, adotamos neste trabalho quatro momentos distintos que configuraram a elaboração dos capítulos constantes neste texto. O primeiro momento é uma apreciação dos condicionantes da nova configuração política, econômica e social que apresentou a região latino-americana sob os auspícios do neoliberalismo, a partir do final da década de 1970. Apresentamos também nesse item o papel dos organismos multilaterais na condução das reformas e a relevância do PPE como estratégia para a consecução das reformas educacionais na América Latina.

No segundo capítulo, apresentamos as Declarações do México (1979), Recomendações de Quito (1981) e Santa Lúcia (1982), Declaração do México 1984 – Promedlac I, Declaração de Bogotá (1987) – Promedlac II e a Declaração de Guatemala (1989) – Promedlac III. Essas Declarações e Recomendações referem-se às reformas educacionais no seu sentido mais amplo e à educação como promotora do desenvolvimento das nações. Para a execução desse objetivo, a estratégia foi a expansão dos sistemas educativos de modo a ampliar as possibilidades de ingresso no sistema.

O terceiro capítulo aborda a gestão educacional no contexto das reformas educacionais na década de 1990. Nele são analisadas a Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV, a Declaração de Santiago (1993) – Promedlac V e a Declaração Kingston (1996) – Promedlac VI, que indicam ser a gestão educacional o eixo de mudanças das organizações escolares no contexto das reformas na década de 1990.

No quarto e último capítulo demonstramos, a partir das análises efetuadas nos capítulos anteriores, a importância do conjunto de Declarações e Recomendações, produzidas ao longo de 20 anos de existência do PPE, na condução das políticas educativas na região latino-americana. Nesse item foi abordada a Declaração de Cochabamba (2001) – Promedlac VII – Recomendações sobre Políticas Educativas para o Início do século XXI, que apresenta um balanço e aponta as perspectivas educacionais para o século XXI.

# **CAPÍTULO I**

## **AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS**

Neste capítulo, as discussões sobre as reformas educacionais e o papel das organizações multilaterais, no contexto do neoliberalismo são apresentadas. Para tanto apontamos alguns pontos da nova configuração política, econômica e social que apresentou a região latino-americana a partir da década de 1980 sob a égide do neoliberalismo.

A exposição que segue procura apresentar alguns elementos que permitam a compreensão da condução da reforma educacional por meio das organizações multilaterais, e a relevância do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (1979 – 2001) para a consecução das reformas educacionais na América Latina.

### **1.1 Reforma do Estado e o Neoliberalismo**

As reformas do Estado introduzidas na América Latina, nos últimos 30 anos, caracterizaram mudanças na condução da economia, da política e das instituições sociais e culturais, bem como nas relações estabelecidas entre essas esferas.

Com o objetivo de promover a reorganização das relações de produção e conter o endividamento dos países periféricos, os governos e os organismos multilaterais perceberam a urgência em aplicar políticas de ajuste e reformas estruturais nos diversos países para assegurar a governabilidade. Essas políticas, impulsionadas por um modelo de economia neoliberal, como forma de conter a crise econômica que avassala toda a região latino-americana, apregoa que a crise não é do modelo econômico, mas, sim, do Estado, portanto, a estratégia é reformar o Estado.

[...] conforme o diagnóstico neoliberal, o Estado entrou em crise, tanto porque gastou mais do que podia para se legitimar, já que tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. As políticas sociais, para a teoria neoliberal, são um verdadeiro saque à propriedade privada, pois são formas de distribuição de renda. Além de também atrapalhar o livre andamento do mercado, pois os impostos oneram a produção. (PERONI, 2004, p. 55)

Ainda, para essa autora, o papel do Estado no que concerne às políticas sociais é alterado, pois, de acordo com os pressupostos liberais, as prescrições concentram-se em racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, considerando que as instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas improdutivas pela lógica de mercado.

Nesse cenário, os acordos internacionais impuseram a presença de organismos multilaterais na definição das novas políticas, imperativas à reforma do Estado, definidas de acordo com o ideário neoliberal. Por orientação dos organismos internacionais, primeiro deveria vir o ajuste, para que os países se preparassem para a integração econômica; depois, as reformas de Estado. “A ideia central que passou a vigorar é que a maior parte das dificuldades desses países se encontram neles próprios, sobretudo na rigidez de sua economia” (SOARES, 2000, p. 23).

Os organismos internacionais, com o objetivo de desregulamentação, privatização e descentralização<sup>1</sup>, conduziram as reformas impostas por elites nacionais e internacionais, por meio de um discurso teórico-ideológico que as apresentou como única forma de alcançar o almejado crescimento econômico, político, cultural e social.

---

<sup>1</sup>Segundo a concepção de Costa (1997), a descentralização é um modelo político-administrativo de redistribuição de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, com a redistribuição de poder e a redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema, sendo uma política instrumental e não um fim em si mesmo. E a desconcentração é a transferência do espaço de decisão do nível central para as unidades executoras (níveis inferiores de uma mesma organização), mantendo, portanto, uma subordinação entre centro e periferia. Com base no conceito de Costa (1997), utilizaremos o termo descentralização, por entendermos que esse conceito abrange as instâncias que a reforma propôs-se a contemplar.

A América Latina, no final da década de 1970 e durante a década de 1980, caracterizava-se por um contexto de crise e endividamento, empobrecendo contingentes populacionais com o pagamento das dívidas externas, contraídas em nome do desenvolvimento. “Em dez anos – 1983 a 1992 –, os credores receberam 500 bilhões de dólares apenas da América Latina” (SOARES, 2000, p. 25).

Assegurar o pagamento da dívida externa contraída com o Banco Mundial e com outras instituições financeiras constituiu-se, então, o objetivo dos programas de ajuste.

As primeiras grandes experiências de ajuste neoliberal foram ensejadas na América Latina: em 1973 no Chile, com Pinochet, e, em 1976, na Argentina, com o General Videla. Na década de 1980, os programas neoliberais de ajuste econômico foram sendo impostos a países latino-americanos como desdobramento dos processos de renegociação da dívida externa e de monitoramento das economias locais pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a exemplo da Bolívia em meados da década de 1980 (MORAES, 2000).

Para Anderson (1995), a guinada no continente latino-americano em direção ao neoliberalismo ocorreu mais próxima à década de 1990, com a eleição de Salinas no México (1988), de Menén na Argentina (1989), de Carlos Andrés Perez na Venezuela, Fernando Collor de Mello no Brasil (1989) e Fujimori no Peru (1990).

O autor ressalta que a proposta neoliberal, desde sua origem, foi:

[...] manter o Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais [...] A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. (ANDERSON, 1995, p. 11)

O argumento central dos defensores do modelo neoliberal é a necessidade de eliminar a intervenção do Estado na economia, induzindo a

redução das ações estatais relacionadas ao bem-estar social<sup>2</sup>, rebatendo tanto o conceito de direitos sociais quanto o dever do Estado em garanti-los.

[...] a teoria Keynesiana forneceu a base teórica para a reformulação do sistema capitalista do século XX, o que possibilitou a restauração da confiança no sistema, tornando possível sua reprodução. Se, por um lado, havia proposta do Estado por meio de maior controle das decisões de gasto, por outro tal intervenção deveria manter intactos os princípios fundamentais do sistema capitalista, a começar pela propriedade privada dos meios de produção. Ao recomendar soluções que afastavam o aspecto da depressão e do desemprego, Keynes contribuiu para afastar dos países desenvolvidos a ameaça comunista, que poderia atrair adeptos caso uma situação de profunda crise se tornasse permanente. (ANTUNES, 2001, p. 508)

Para John Maynard Keynes (1883-1946), o Estado deveria aumentar seus investimentos em programas de obras públicas a fim de incrementar a renda dos trabalhadores, o que conseqüentemente aumentaria o consumo e a empregabilidade.

Novaes (2011) aponta que Keynes advogava a necessidade de intervenção pública, como forma de evitar o colapso do sistema capitalista engendrado pela busca da eficiência individual das empresas *versus* o desgoverno da produção como um todo.

O neoliberalismo adverte que os direitos advindos do Estado de Bem-Estar Social representam privilégios e ocasionam o crescimento das despesas públicas, provocando inflação, déficit públicos, aumento dos tributos, o que, conseqüentemente, penaliza a atividade produtiva.

Para os pensadores do neoliberalismo, a preocupação fundamental é criticar e dismantelar o Estado de Bem-Estar Social. Para os países periféricos, onde existe maior concentração de pobreza, desigualdades econômicas e elevado índices de analfabetismos, o receituário neoliberal recomenda que o Estado se retire da função de estabelecer normas que regulam as transações econômicas, a fim de evitar a inibição dos investidores

---

<sup>2</sup> O *Welfare State* é um modelo econômico cujos princípios fundamentais foram elaborados pelo economista inglês John M. Keynes. Por isso, frequentemente denomina-se de keynesianismo esse tipo de Estado.

econômicos. Por outro lado, nos países onde as políticas de ajuste para os países devedores são formuladas, criam-se leis que favorecem suas empresas, evidenciando que a desregulamentação dos mercados está subordinada aos interesses econômicos dos países centrais.

O Banco Mundial, por meio dos organismos multilaterais, programou para a América Latina um amplo processo de reformas políticas e econômicas, que implicavam ajustes estruturais, como condições para a obtenção de novos financiamentos.

Diante disso, as reformas tomaram todas as esferas das sociedades latino-americanas. O Projeto de Reforma do Estado, induzido pelas organizações multilaterais, apregou que as políticas sociais são consideradas serviços não exclusivos do Estado, assim sendo, as políticas sociais poderiam ser implementadas por organizações públicas não estatais ou privadas.

De acordo com Peroni (2004), a transferência ou coparticipação da execução das políticas sociais para organizações públicas não estatais ou privadas é uma questão fundamental na esfera das reformas educacionais, visto que os projetos de política educacional estão baseados na premissa da crise. Dessa forma, a descentralização é parte da estratégia para atingir esse fim, isto é, repassar para as organizações não governamentais a tarefa da execução das políticas sociais.

Peroni e Adrião (2007, p. 42-43), nessa perspectiva, argumentam:

Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Portanto, a estratégia adotada para superação da crise seria a reforma do Estado por meio da diminuição de sua atuação. Em linhas gerais, segundo essa perspectiva, duas causas levaram à crise do Estado: a primeira deve-se a um excessivo gasto governamental provocado pela permanente necessidade de se legitimar por meio do atendimento às demandas da população por políticas sociais, o que causou a crise fiscal. [...] A segunda causa encontra-se no papel regulador desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalhava o livre andamento do mercado.

Durante os últimos 20 anos, assistimos à introdução da ideologia neoliberal na educação, impondo um conjunto de princípios que associa a



educação com o desenvolvimento econômico das nações. Com esse pensamento impregnado nos meios políticos educacionais e na mídia, de modo geral, ocorre a progressiva integração das organizações educacionais à égide das leis do mercado econômico e financeiro.

Gohn (2005) discorre que o termo reforma não possui um significado ou definição essencial, única ou universal. Uma reforma, em si mesma, não é sinônimo de progresso, transformação progressista ou mudança qualitativa.

A autora pontua, ainda, que é fundamental entender que as reformas sempre remetem a relações sociais e relações de poder. A escola para todos foi uma grande reforma da modernidade. Outras reformas poderão ser apenas recomposição de forças e poder.

As reformas educacionais na América Latina, impulsionadas pelos organismos multilaterais, veem uma estreita ligação entre educação e desenvolvimento. Nessa relação, Frigotto (2001, p. 128-129) aponta:

A educação passa a ser evocada como um instrumento de modernização – o fator preponderante, para a diminuição das disparidades regionais. O equilíbrio entre as regiões – subdesenvolvidas, não desenvolvidas, em desenvolvimento e desenvolvidas – se daria mediante a modernização dos fatores de produção, especialmente pela qualificação da mão de obra.

O vínculo que se estabelece entre a educação e a reorganização produtiva, no entendimento das políticas neoliberais, dá suporte ideológico aos programas e projetos das reformas educacionais na América Latina. A qualificação dos recursos humanos constitui elemento fundamental para o desenvolvimento das nações, e o aparelho estatal seria o responsável pela propagação e gestão desse processo. No entanto, a qualificação do trabalhador decorrente da formação escolar tem um objetivo claro. De acordo com Bruno (2011), no capitalismo o real consumidor da qualificação da força de trabalho é o capital.

A autora discorre, ainda, sobre o controle do capital nos processos formativos, destacando:

Vejamos primeiramente como se coloca essa questão do ponto de vista do capital. A qualificação, isto é, a capacidade de trabalhar, é valor de uso para o capitalista, pois é ele quem irá explorá-la. No capitalismo, o real consumidor da qualificação

da força de trabalho é o capital, já que para o trabalhador ela é mercadoria alienável, valor de troca. Daí ser do interesse do capitalista controlar os processos formativos, que devem produzir capacidade de trabalho dentro de certos padrões exigidos pela organização do trabalho e pela tecnologia utilizada, o que envolve conhecimento e disciplina. (BRUNO, 2011, p. 556)

As reformas implantadas sob a égide do neoliberalismo caracterizaram-se pela reorganização das relações de produção, mundialização do capital, privatização dos serviços públicos e precarização do mercado de trabalho. Implementou-se a lógica das teses desenvolvimentistas, imprimindo a visão de que o progresso dos países periféricos depende de sua adesão ao modelo dos países ocidentais avançados. Mas essa adesão produz mudanças na esfera econômica e na condução das políticas sociais, em que desenvolvimento “tem sido sinônimo de crescimento econômico com crescente desemprego e crescentes desigualdades entre hemisférios e no interior das nações, inclusive as mais ricas” (ARRUDA, 2000, p. 43).

Destaca-se, no próximo item, a importância das organizações multilaterais como ideólogas e indutoras das políticas públicas para a América Latina.

## **1.2 As Organizações Multilaterais**

As organizações multilaterais<sup>3</sup>, em sua maioria, surgem no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, como articuladoras dos processos de cooperação entre os Estados nacionais, sendo, ainda, dotadas de regulamento e órgãos de direção própria, com o objetivo de “[...] institucionalizar relações entre Estados, em que os representantes nacionais são encarregados de defender, pelo menos teoricamente, não seus interesses individuais, mas interesses e políticas de seu país” (RUSSET; STARR, 1989 *apud* ROSEMBERG, 2000, p. 69).

As organizações multilaterais são instituições públicas vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), podendo ser Instituições Financeiras

---

<sup>3</sup> Neste trabalho, utilizaremos o termo organizações multilaterais para nos referir às organizações internacionais e intergovernamentais, que compõem o Sistema das Nações Unidas.

Multilaterais (IFMs), como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras, ou humanitárias, como a Organização das Nações Unidas Para a Educação Ciência e Cultura (Unesco). A atuação das organizações humanitárias em conjunto com as instituições financeiras multilaterais tem como objetivo conferir uma face humana ao ajuste estrutural.

As instituições financeiras multilaterais têm como objetivo o empréstimo de recursos financeiros aos governos e à iniciativa privada. Os governos de vários países compõem o quadro de acionistas das IFMs e cada país deposita sua cota de participação financeira. O peso dos votos é determinado pelo número de cotas que cada país tem. As IFMs constituem instrumentos de poder dos países imperialistas, pois o peso dos votos dos países que detêm o maior número de cotas é determinante nas decisões sobre os empréstimos e financiamento, já que a influência nas decisões é proporcional ao aporte financeiro.

O poder de voto no BM é dos países mais ricos do mundo, e os Estados Unidos apresentam hegemonia absoluta, com 17, 2 %, sendo o único país que pode vetar as Resoluções do Conselho.

De acordo com Soares (2000), com a mundialização do capital financeiro e as mudanças ocorridas na organização do trabalho, o modelo neoliberal de sociedade tem se consolidado nos países periféricos ou tomadores de empréstimos, por meio do Banco Mundial e demais instituições a ele associadas, que surgem como articuladoras de propostas e condicionam os empréstimos à aceitação dos ajustes recomendados.

Essa autora pontua que os ajustes estruturais são diretrizes econômicas e políticas, elaboradas pelas organizações multilaterais e recomendadas como modelo ou receituário a ser seguido pelos países endividados, como sendo necessários ao desenvolvimento, com duplo objetivo, quais sejam: primeiro, promover a estabilidade econômica; segundo, estimular o crescimento da economia desses países. Os ajustes estruturais implicam cortes de verbas em áreas tradicionalmente atendidas pelo Estado. E, para compensar os cortes no orçamento destinado às áreas sociais, foram definidos programas focalizados na população mais pobre.

Neste item, limitar-nos-emos a tratar da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), pois as diretrizes para as

políticas educacionais na América Latina, em particular, o Projeto Principal de Educação, na América Latina e no Caribe, referência de nossas análises para a compreensão do objeto de estudo, foi articulado principalmente por essa organização. Além disso, a literatura educacional apresenta um arcabouço teórico de grande envergadura a respeito das demais organizações multilaterais, como os trabalhos de Tommasi, Warde e Haddad (2000), Krawczyk (1999), Krawczyk (2000), Krawczyk; Vieira (2006) e Afonso (2001), entre outros.

A constituição da Unesco<sup>4</sup>, assinada em 16 de novembro de 1945, entrou em vigor em 4 de novembro de 1946, após ratificação por vinte países: Austrália, Brasil, Canadá, China, Checoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Egito, França, Grécia, Índia, Líbano, México, Nova Zelândia, Noruega, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

Convém destacar que a Unesco surge num contexto pós-Segunda Guerra Mundial, com o objetivo autodeclarado de promover uma cultura de paz, estabelecendo a solidariedade intelectual e moral da humanidade.

Segundo o *Le Monde Diplomatique Brasil* (2009), entre 1978 e 1980, durante o mandato do republicano Ronald Reagan, a Unesco foi acusada pela Heritage Foundation, um *thinktank* neoconservador americano, de abrigar comunistas perigosos no lugar de intelectuais e de Prêmios Nobel. Furiosos por verem um africano, MahtarM'Bow (1974-1987), dirigir a organização e irritados com sua politização excessiva, os Estados Unidos retiraram-se em 1984. Com sua saída, a Unesco, uma das tribunas internacionais onde os países do Terceiro Mundo podem expressar-se, amargou uma redução de 20% de seu orçamento ordinário. Contudo, em setembro de 2003, incentivados por um diretor-geral amigo, Koichiro Matsuura, os Estados Unidos voltaram a integrar a casa, após uma ausência de 19 anos, reconhecendo os progressos reformistas que a Unesco implementou. Naquele momento em que as Nações Unidas se recusavam a aprovar os objetivos militares de George W. Bush no Iraque, as autoridades americanas declararam querer retornar à Unesco para enfatizar seu engajamento em favor da dignidade humana. Mal recuperou seu

---

<sup>4</sup> Para mais informações sobre a Unesco, ver site: <http://www.unesco.org>.

assento na organização, Washington opôs-se à adoção da declaração sobre o patrimônio cultural imaterial e criou obstáculos para a elaboração final da Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Convenção que finalmente foi adotada em outubro de 2005, e a Promoção entrou em vigor em 18 de março de 2007. Elogiando as qualidades de liderança e a habilidade de Matsuura, Louise Oliver, a embaixadora americana na Unesco, lamentou ainda assim que seu país não dispusesse do direito de veto, da mesma forma que no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Atualmente, a Unesco estabelece relações com Ministérios da Educação de 188 países. Na América Latina, a organização está sediada no Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe (Orealc), em Santiago do Chile, onde são implementadas as atividades regionais da Organização.

A participação da Unesco/Orealc no planejamento e execução das políticas educacionais nos países da América Latina demonstra o objetivo comum das organizações multilaterais de fazer crer que as mudanças e transformações na sociedade são responsabilidade da educação. Isso evidencia que as ações da Unesco estão em consonância com a política neoliberal a fim de manter a ordem financeira: Estado mínimo para os trabalhadores, Estado máximo para o capital.

Apontamos dois projetos amplamente difundidos na América Latina, nas décadas de 1990 e 2000: Necessidades Especiais em sala de aula<sup>5</sup> e Educar na Diversidade, nos Países do Mercosul<sup>6</sup>, respectivamente.

Os projetos produziram materiais para a formação docente, disseminando a ideia de que os professores têm um papel fundamental na construção da escola para todos. Para que eles possam realizar sua função social como educadores, devem adquirir habilidades que lhes permitam refletir sobre as práticas de ensino na sala de aula e para trabalhar em colaboração

---

<sup>5</sup> O material Necessidades Especiais em sala de aula-guia para formação de professores foi originado do Projeto da Unesco “Necesidades especiales en la aula”. Teve como prioridade a elaboração de uma política, cujo objetivo deveria alcançar a obrigatoriedade do ensino para todas as crianças; integração dos alunos com deficiência nas escolas regulares; e formação dos docentes como meio para alcançar as duas primeiras prioridades. (AINSCOW, 2001).

<sup>6</sup> O referido projeto foi desenvolvido na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, entre 2000 e 2003. Foi financiado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e contou com o assessoramento técnico do Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe (Orealc/Unesco). O objetivo do Projeto era desenvolver processos e materiais de formação, para promover escolas abertas à diversidade e que assegurassem a aprendizagem de qualidade para todos. (DUK, 2005).

com seus pares e com a comunidade local, a fim de contribuir para educação de todos (Unesco, 2005).

É importante destacar que, nos dois projetos, difunde-se a ideia de que a responsabilidade pela escola, tanto no que diz respeito aos aspectos materiais quanto aos processos de aprendizagem, é do professor, diretor e da comunidade local. Desse modo, o Estado vem transferindo funções que seriam dele para a comunidade escolar, ou seja, um Estado mínimo para as políticas sociais, assim como quer o liberalismo.

[...] a forma de Estado liberal e a forma de Estado intervencionista são apenas modos específicos de mediação às relações capitalistas de produção. A forma presente de Estado – intervencionista – não representa uma transgressão aos fundamentos das relações de produção capitalista e, conseqüentemente, não transgride na essência os princípios do Estado liberal. O Estado intervencionista é apenas a expressão histórica do Estado ao exercer sua função de construtor e unificador da classe capitalista, na fase imperialista das relações de produção. O Estado liberal ou intervencionista não são escolhas, mas a própria forma de o modo de produção capitalista gerir as crises que lhe são orgânicas, decorrências, em última instância, das formas que as relações capitalistas de produção vão assumindo dentro do movimento de acumulação, concentração e centralização do capital. (FRIGOTTO, 2001, p. 102)

Wood (2003) faz referência às formas pelas quais a apropriação e a exploração capitalista dividem as arenas de ação política e econômica, transformando questões políticas essenciais em questões claramente econômicas. Para a autora, essa separação estrutural, talvez, seja o mecanismo mais eficiente de defesa do capital.

Convém acrescentar, ainda, no que tange às reformas educacionais, que a Orealc esteve presente, como indutora das reformas, na maioria das proposições estabelecidas para os países da América Latina, informação ratificada pela abrangência temporal do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (1979-2001).

No caso da América Latina, indicava-se também a necessidade de conciliar os desafios da modernidade sem aumento da exclusão, como reação aos problemas estruturais que apresenta o desenvolvimento capitalista. Uma das expressões mais importantes dessa postura foi a Cepal/Orealc. As

proposições desse organismo vinculam as reivindicações históricas de democratização da educação – expansão, equidade e integração – aos princípios de competitividade, desempenho e descentralização. Essas duas dimensões eram encaradas como desafios internos e externos, respectivamente, que os países latino-americanos deveriam enfrentar antes da passagem para o século XXI. (KRAWCZYK, 2000, p. 2)

Na literatura acadêmica sobre políticas públicas na América Latina, há uma parcela significativa de pesquisadores que aponta as organizações multilaterais como condutoras das políticas educativas locais, caracterizando um processo de homogeneidade nas políticas públicas dos estados-membros. Por outro lado, há um segmento de pesquisadores que atribui a concretização das políticas nos distintos países latino-americanos às relações estabelecidas entre as organizações multilaterais e os interesses regionais, representados por agentes locais e diferentes instâncias governamentais.

No capítulo IV deste trabalho, analisamos o papel que corresponde às organizações multilaterais na condução das políticas educacionais na região latino-americana, bem como a articulação entre elas, as reformas educacionais e o Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. A partir das análises das Declarações e Recomendações apresentadas durante a execução do PPE, elaboramos algumas considerações sobre as relações estabelecidas entre as organizações multilaterais e as políticas públicas durante os 20 anos de execução do PPE na América Latina.

### **1.3 Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe**

O cenário latino-americano, no final de 1979, mostrava que a maior parte dos países da América do Sul e alguns países da América Central eram governados por ditaduras militares que chegaram ao poder por golpes de estado. Somada a esse contexto, uma profunda desigualdade social e exclusão econômica permeavam os países da América Latina.

Dal Ri e Vieitez (2009, p. 253) apontam que, desde os anos 1970, a conjuntura vem se caracterizando por uma ofensiva do capital atingindo, em especial, os povos da América Latina. Informam, ainda, que uma ofensiva vem

impondo a desregulamentação dos mercados em favor do capital, desmontando as conquistas sociais dos trabalhadores, reprimindo com violência as resistências populares e criminalizando os movimentos sociais.

Nas décadas de 1980 e 1990, com o fim das ditaduras, a América Latina passou por um processo de abertura democrática. Assistimos à organização de setores da sociedade e movimentos sociais que lutaram pelo fim da ditadura e pela democracia.

Los movimientos más significativos (Sin Tierra e seringueiros en Brasil, indígenas ecuatorianos, neozapatistas, guerreros del agua y cocaleros bolivianos y desocupados argentinos), pese las diferencias especiales y temporales que caracterizan su desarrollo, poseen rasgos comunes, ya que responden a problemáticas que atraviesan a todos los actores sociales del continente. De hecho, forman de una misma familia de movimientos sociales y populares. (ZIBECHI, 2003, p. 185-186)

Nesse período de luta pela democratização na América Latina, ocorreu o processo de transição dos governos militares para os governos civis, com o restabelecimento das eleições diretas e secretas, o que abriu caminhos para a institucionalização dos espaços democráticos republicanos e para a recuperação dos direitos civis e sociais tomados nos anos de ditadura.

Desde comienzos de los noventa, la movilización social derribó dos presidentes en Ecuador y en Argentina, uno en Paraguay, Perú y Brasil y desbarató los corruptos regímenes de Venezuela y Perú. En varios países frenó o retraso los procesos privatizadores, promoviendo acciones callejeras masivas que en ocasiones desembocaron en insurrecciones. De esta forma los movimientos forzarán a las elites a negociar y a tener en cuenta sus demandas, y contribuyeron a instalar gobiernos progresistas en Venezuela, Brasil y Ecuador. El neoliberalismo se estrelló contra la oleada de movilizaciones sociales que abrió grietas más o menos profundas en el modelo. (ZIBECHI, 2003, p. 185)

Ancorados no ideário neoliberal e na imposição das organizações multilaterais, os governos viram-se impelidos a aplicar políticas de ajustes e reformas para assegurar a governabilidade e a retomada do crescimento econômico, que significaram a abertura de novos mercados, com o propósito de perpetuar a acumulação financeira do capital e dos grandes lucros, deste modo assegurando a continuidade do modo de produção hegemônico. A



educação começou a ocupar um novo patamar com os organismos multilaterais disseminando a ideia do capital humano.

A Unesco, em cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), convocou uma conferência de Ministros de Educação e Ministros de Planificação Econômica, para identificar os problemas educativos da região e elaborar um projeto principal, que alcançaria o ano de 2000.

[...]los ministros concibieron el PPE como una apuesta que ayudaría a resolver no sólo los problemas educativos, sino también a procurar la equidad social, consolidar la democracia, sentar las bases de un desarrollo duradero y avanzar en la integración regional. (UNESCO, 2001, p. 13)

A respeito da concepção anunciada acima, fica evidente, no decorrer da trajetória do PPE na América Latina, que as estratégias dos organismos multilaterais divulgadas nas Recomendações e Declarações para resolver os problemas educacionais da região são elaboradas a partir dos interesses do capital. A principal é diminuir a intervenção do Estado no que concerne às políticas sociais, no caso estudado, diminuindo o investimento na educação pública e aumentando o incremento de linhas de investimentos para o setor privado da educação.

Quanto à proposição de estabelecer a equidade social, Gentili (1998, p. 43) aponta que o conceito de equidade utilizado pelas organizações multilaterais costuma contrapor-se, na terminologia neoliberal, à igualdade.

O conceito de igualdade articula-se, assim, com um conceito de justiça que reconhece a necessidade de respeitar, e inclusive promover, as diferenças naturais existentes entre as pessoas. Justo é o sistema social onde tais diferenças são respeitadas contra toda pretensão arbitrária (política) por garantir uma suposta igualdade.

A proposta de consolidar a democracia na região latino-americana recai na proposição do estabelecimento de uma democracia vinculada à concepção de Estado. Para Ianni (1992, p. 257), “o Estado não é um órgão apenas de mediação nas relações de classe. Ele é elemento de preservação do predomínio de uma classe sobre a outra”.

João Quartim de Moraes (2001), no artigo “Contra a canonização da democracia”, nos remete aos dados do mundo real no que tange à aproximação entre democracia e capitalismo, desmontando o caráter universalista da democracia, como se o paradigma das instituições políticas de toda a humanidade se encontrasse na democracia burguesa. É na luta de classes que temos as maiores evidências sobre o movimento contraditório do real: não só quanto é de interesse dos trabalhadores defender a democracia, mas também quanto a democracia não expressa a derrota do capitalismo como projeto societário. É a democracia realmente existente que contribui para o estado de coisas que caracteriza o nosso tempo histórico. Em nome da democracia, estamos assistindo, neste momento, às estratégias norte-americanas de levá-la a todo o planeta.

Para o marxismo, a democracia, como forma do Estado, tampouco é um fim em si, um valor universal, e sim um instrumento de dominação política. Os fins a que se subordina esse meio ou instrumento são determinados principalmente pelos interesses de classe. O princípio da soberania popular não paira, indiferente, acima da base econômica da sociedade, nem, portanto, da alternativa capitalismo ou socialismo. Na democracia, ao predomínio dos interesses burgueses correspondem os fins supremos do liberalismo; a minoria mais protegida é a oligarquia (etimologicamente, o poder de poucos) que comanda a valorização do capital. Já na perspectiva da democracia das Luzes, e mais ainda na do movimento socialista, os valores supremos são a igualdade, não somente entre concidadãos, mas para toda a humanidade, o interesse público e a satisfação das necessidades coletivas. (MORAES, 2001, p. 20)

O autor afirma, ainda, que as interpretações abundam, mas prevalecem, nas instituições políticas, não as conquistas democráticas dos trabalhadores e sim as que correspondem aos interesses dominantes da ordem imperial-burguesa.

Com a proposição dos organismos multilaterais de resolver não só os problemas educacionais, mas avançar na conquista da democracia e promover a integração regional, aprovou-se em 1979, a Declaração do México, que seria o alicerce do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE).

Para a Orealc, esse projeto foi constituído como um elemento importante na definição dos objetivos, das estratégias, dos enfoques e das prioridades das

agendas sobre as políticas educacionais, para a região, durante as últimas duas décadas do século XX.

A introdução do texto produzido pelo Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe, com o título “Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe”, anuncia que, durante 20 anos, os objetivos do PPE têm sido uma referência para a tomada de decisões no campo da educação e que, durante esse período, os ministros de educação, ou seus representantes, reuniram-se periodicamente para avaliar o andamento e definir novos planos de ação. Essas reuniões, chamadas de Promedlac, que significa *Project Majeur dans le Domaine de l'Éducation en Amérique Latine et dans les Caraïbes*, foram realizadas a cada dois anos e coordenadas pelo Comitê Regional Intergovernamental do PPE, composto por seis ministros eleitos de forma rotativa. Essas reuniões converteram-se em encontros ampliados de ministros e em foro permanente de debate e propostas sobre políticas educativas para a região.

Ressaltamos que, como resultados dessas reuniões, foram produzidas Recomendações e Declarações, que se converteram no principal produto do PPE e que deliberaram as estratégias e os enfoques de prioridades na condução das políticas educacionais para a América Latina, demonstrando a capacidade de ingerência das organizações multilaterais no interior dos Estados da região latino-americana.

Essas reuniões ocorreram no México (1979), Quito (1981), Santa Lúcia (1982), México (1984), Bogotá (1987), Quito (1991), Santiago (1993), Kingston (1996) e Cochabamba (2001), todas elas convertidas em Recomendações e Declarações.

La propuesta central del proyecto se enmarca en un conjunto de principios que asocian la educación con el desarrollo de las naciones, con su independencia política e económica, con la calidad de las personas y la liberación de las mejores potencialidades del ser humano. Asimismo, la Declaración propone la articulación entre educación y cultura, educación y trabajo, educación y desarrollo científico, y educación formal y no formal. (OREALC, 2001, p. 20)

A Declaração do México (1979), a Recomendações de Quito (1981) e a de Santa Lúcia (1982), a Declaração do México 1984 – Promedlac I, a

Declaração de Bogotá (1987) – Promedlac II e a Declaração de Guatemala (1989) – Promedlac III serão analisadas no capítulo a seguir. A Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV, a Declaração de Santiago (1993) – Promedlac V e a Declaração Kingston (1996) – Promedlac VI serão analisadas no terceiro capítulo deste trabalho e a Declaração de Cochabamba (2001), no quarto e último capítulo.

Optamos por essa configuração, pois nosso entendimento e a bibliografia que ancora esta tese permitem identificar três momentos distintos na execução do PPE. O primeiro refere-se às reformas educacionais em seu sentido mais amplo e à educação como promotora do desenvolvimento das nações. Para a execução desse objetivo, a estratégia foi a expansão dos sistemas educativos de modo a ampliar as possibilidades de ingresso no sistema. O segundo momento, tratado no terceiro capítulo, relaciona-se com os temas que envolvem a gestão dos sistemas educativos, propostos nas Declarações de Quito (1991), Santiago (1993) e Kingston (1996). Finalmente, o terceiro momento apresenta uma avaliação final e recomendações sobre Políticas Educacionais para o século XXI, expressas na Declaração de Cochabamba (2001).

## **CAPÍTULO II**

## **PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE E AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1980**

Como referência central para as análises, foram adotados os documentos produzidos pelo Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (1979-2001). A escolha desses documentos deveu-se à importância desse Projeto, na América Latina, como prenunciador da condução das reformas educacionais induzidas pelas organizações multilaterais, com a “intenção de construir, em conjunto (os Estados-membros), uma política educacional, que terá continuidade no tempo e impacto nas políticas de desenvolvimento”. (UNESCO, 2001, p. 13).

### **2.1 Declaração do México (1979)**

A Declaração do México constituiu o marco inicial do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, pois continha os pressupostos conceituais que ancoraram as proposições para o estabelecimento das reformas introduzidas, no âmbito da educação, na América Latina, no final das últimas duas décadas do século XX e início do século XXI. É importante salientar, na concepção dessa Declaração, o reconhecimento do papel decisivo da educação no processo de reestruturação produtiva.

Que la educación es un instrumento fundamental en la liberación de las mejores potencialidades del ser humano, para alcanzar una sociedad más justa y equilibrada, y que la independencia política y económica no puede realizarse cabalmente sin una población educada que comprende su realidad y asuma su destino. (UNESCO, 1979).

No preâmbulo da Declaração do México (1979), a América Latina, no final da década de 1970, é reconhecida com graves carências, extrema pobreza em vastos setores da população, com persistência de baixa

escolarização e 45 milhões de analfabetos, em uma população adulta de 159 milhões.

Nos dados apresentados na Declaração do México (1979), os sistemas educacionais apresentam uma excessiva taxa de desistência escolar nos anos iniciais; sistemas e conteúdos educacionais inadequados para a população à qual se destina; desajustes em relação à educação e trabalho; escassa articulação da educação com o desenvolvimento econômico, social e cultural; em alguns casos, deficiente organização e administração dos sistemas educativos, caracterizados por uma forte centralização nos aspectos normativos e funcionais.

Com esse diagnóstico da realidade latino-americana e fundamentadas em um conjunto de princípios conceituais que associam a educação ao desenvolvimento das nações, as declarações e recomendações do PPE proclamam uma proposta de democratização educativa e social, que contém o germe de, praticamente, todas as agendas educativas da região, durante os anos de 1980 e 1990.

Desde sus orígenes, el PPE se compromete con la expansión de la cobertura del sistema educativo, concentrando sus acciones en la educación básica y en la alfabetización de adultos. Se proponía transformar la educación primaria de 5 ó 6 grados, en una educación básica de 8 ó 10 años, con lo que esta propuesta se anticipa en 10 años a los postulados de Educación Para Todos, de Jomtien. (OREALC, 2001, p. 22)

Nesse documento, encontra-se explicitada a concepção de que a educação é a propulsora dos processos econômicos e sociais requeridos por um novo estilo de desenvolvimento. É através dos processos de escolarização que germinará a maior e melhor capacidade de trabalho e de produtividade para as classes trabalhadoras. No ideário dos organismos multilaterais, expresso na Declaração, a educação como capital humano é produtora de capacidade de trabalho.

Para Dal Ri e Vieitez, a burguesia industrial deu início à ofensiva generalizada de retirar de dentro da fábrica o aprendizado profissional, delegando à instituição escolar essa atribuição.

A escola na sociedade capitalista desempenha várias funções, porém, a mais imediata para o capital é a de formar a força de trabalho para o mundo do trabalho. Entretanto, a relação entre escola e o mundo do trabalho não é direta, mas encontra-se mediada pelo mercado. Desse ponto de vista, o estudante é um trabalhador em potencial, mas que deverá integrar o mercado para poder realizar esse potencial. (DAL RI; VIEITEZ, 2009, p. 282)

Frigotto (2001) pontua que, para a teoria do capital humano, maior investimento social ou individual em educação significaria maior produtividade. Com essa fórmula, apresentou-se, na década de 1970, a Teoria do Capital Humano. O conceito de capital humano, elaborado por Theodoro Schultz na década de 1950 e que lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia de 1979, postulava explicar, ao mesmo tempo, as desigualdades de desenvolvimento entre as nações e as desigualdades individuais ou de grupos sociais.

Para essa teoria, a vergonhosa e crescente desigualdade que o capitalismo monopolista explicitava, e se tornava cada vez mais difícil de esconder, devia-se fundamentalmente, ao fraco investimento em educação, essa tida como germen gerador de capital humano. A fórmula seria simples: maior investimento social ou individual em educação significava maior produtividade e, conseqüentemente, maior crescimento econômico e desenvolvimento em termos globais e ascensão social do ponto de vista individual. (FRIGOTTO, 2001, p. 7)

Esse mesmo autor aponta que a teoria do capital humano disseminou-se de forma avassaladora na América Latina por intermédio das políticas dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Internacional do Trabalho etc. (FRIGOTTO, 2001).

Finkel (1977) afirma que a teoria do capital humano é um conceito ideológico, construído para manter intactos os interesses da classe detentora do capital e esconder a exploração do trabalhador.

A década de 70 demarca sem dúvida, o início das políticas educacionais na América Latina vinculadas pelo vesgo reducionista do economicismo e resultante do tecnicismo e cuja operacionalização se efetiva mediante a fragmentação dos sistemas educacionais e dos processos de conhecimento. Trata-se de políticas impostas, via de regra, por violentas ditaduras. (FRIGOTTO, 2001, p. 8)

Dessa forma, as análises desses autores explicitam a tese central da teoria do capital humano, qual seja, que o investimento no fator humano é um dos determinantes para o aumento da produtividade e, ao mesmo tempo, o fator explicativo das diferenças individuais de renda e de mobilidade social.

A Declaração do México (1979), que contém os elementos fundamentais das demais Declarações, tenta explicar as diferenças, seja entre as nações, seja entre os indivíduos, por meio de uma teoria que concebe a educação e o processo educativo como responsável de produzir nos indivíduos habilidades intelectuais, atitudes e conhecimentos geradores de trabalho e produção.

Todavia, o que não se revela prontamente são os fundamentos reais que produzem essas desigualdades.

O conceito de capital humano vai mascarar, do ponto de vista das relações internacionais, a questão do imperialismo, passando a ideia de que o desenvolvimento nada tem a ver com as relações de poder, mas se trata fundamentalmente de um problema de mudança ou modernização de alguns fatores, onde os recursos humanos qualificados – capital humano – se constituem no elemento fundamental. O desenvolvimento é concebido como uma entelêquia a-histórica, sem conflitos de classes nem de países, e a educação, o treinamento, a chave para montar uma política gradualista. (FINKEL, 1977 *apud* FRIGOTTO, 2001, p. 126)

Ainda, para Frigotto (2001, p. 126), a questão das desigualdades sociais, dos antagonismos de classes e o conflito capital-trabalho seriam superados por um processo meritocrático na concepção da teoria do capital humano.

Mascara-se o caráter orgânico da acumulação, concentração e centralização do capital e a própria luta de classes, na medida em que se nivela, sob a categoria de capital, a capacidade de trabalho dos indivíduos potenciada com educação ou treinamento, ao capital físico, ou seja, a força de trabalho se



apresenta como uma mercadoria – um capital do mesmo valor que o capital físico. (FRIGOTTO, 2001, p. 126)

Fundamentada na teoria do capital humano, a Declaração do México (1979) registra que os Estados-membros devem:

- ofrecer una educación general mínima de 8 a 10 años y proponerse como meta incorporar al sistema a todos los niños en edad escolar antes de 1999, de conformidad con las políticas educativas nacionales;
- adoptar una política decidida para eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y ampliar los servicios educativos para los adultos;
  - \_ dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos del 7 u 8% de su Producto Nacional Bruto a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal;
  - \_ dar la máxima prioridad a la atención de los grupos poblacionales más desfavorecidos, localizados principalmente en las zonas rurales y áreas suburbanas, los cuales exigen acciones urgentes y oportunidades diversificadas y acordes con sus propias realidades, con vistas a superar las grandes diferencias que aún subsisten entre sus condiciones de vida y las de otros grupos;
  - \_ emprender las reformas necesarias para que la educación responda a las características, necesidades, aspiraciones y valores culturales de cada pueblo y para contribuir a impulsar y renovar la enseñanza de las ciencias y a estrechar la vinculación de los sistemas educativos con el mundo del trabajo;
  - \_ utilizar todos los medios disponibles, desde la escuela y los medios de comunicación hasta los recursos naturales, y realizar un esfuerzo especial para que se alcance, a corto plazo, la transformación de los currículos en consonancia con las necesidades de los grupos menos favorecidos, contando para ello con la participación activa de la población involucrada;
  - \_ adoptar medidas eficaces para la renovación de los sistemas de formación del profesorado, antes y después de su incorporación a la docencia, a fin de darle la posibilidad de enriquecer y actualizar su nivel de conocimientos y su capacidad pedagógica;
  - \_ promover económica y socialmente a los docentes, a través del establecimiento de condiciones de trabajo que les aseguren una situación acorde con su importancia social y con su dignidad profesional;
  - \_ concebir el crecimiento económico dentro de un amplio contexto de desarrollo social, vinculando estrechamente la planificación de la educación con la planificación económica, social y global de cada país;
  - \_ dar especial atención a la formulación de los objetivos y programas de mejoramiento cualitativo y de expansión

cuantitativa de la educación superior, conciliando la autonomía de la universidad con la soberanía del Estado;

- \_ procurar que la planificación educacional promueva la participación e incorporación de todos los grupos e instituciones comprometidos de alguna manera con las tareas educativas, sean éstas formales o no formales;
- \_ propiciar una organización y una administración de la educación adecuadas a las nuevas exigencias las que, en la mayoría de los países de la región, requieren una mayor descentralización de las decisiones y procesos organizativos, una mayor flexibilidad para asegurar acciones multisectoriales y lineamientos que estimulen la innovación y el cambio.

(UNESCO, 1979)

A Declaração do México (1979) surgiu no final da década de 1970, em um processo de esgotamento de um longo ciclo de acumulação iniciado no pós-guerra, caracterizado pelo declínio das taxas de crescimento e a crise estrutural das economias centrais, desencadeando um contexto de reestruturação tecnológica e produtiva e a emergência do processo de globalização. Nesse cenário, era marcante a crescente influência das teorias monetárias neoliberais, que ganharam hegemonia nas décadas seguintes, constituindo o alicerce ideológico que vem fundamentando a atuação das organizações multilaterais, como Unesco, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (SOARES, 2000, p. 20).

Novaes e Castro (2011) apontam que, a partir dos anos 1970, o capitalismo começa a adentrar em uma crise estrutural, caracterizada principalmente pela queda da taxa de lucro causada pelo aumento do valor da força de trabalho e resultante das lutas dos trabalhadores na década de 1960. Nesse contexto de crise estrutural, de reestruturação tecnológica e produtiva, o capital se vê obrigado a reestruturar-se para manter os padrões de acumulação.

Para Antunes (2001), o furacão da crise agora atinge o coração do sistema capitalista, com a erosão do trabalho relativamente contratado e regulamentado, legado da era taylorista e fordista, modelos dominantes no século XX.

É, então, iminente a necessidade de o capital reestruturar-se e buscar um novo padrão de acumulação que leve o

capitalismo a uma nova fase de desenvolvimento. Surge a partir daí o chamado modelo flexível de produção, ou toyotista, que promove processos de mundialização do capital e financeirização da economia, que traz consigo novas formas de relações políticas, econômicas, e sociais. (NOVAES; CASTRO, 2011, p.134)

A forma de organização do trabalho toyotista baseia-se na flexibilidade dos processos de trabalho e de produção. Tal processo fundamenta-se no trabalho em equipe, na multifuncionalidade, na flexibilidade e no estímulo à iniciativa do trabalhador. Torna o trabalhador polivalente e, conseqüentemente, intensifica o ritmo de trabalho e, desse modo, caminha em direção à precarização do trabalho.

Silva (2011, p. 57) aponta que o taylorismo deixa de ser monopólio fabril e é incorporado em diversos círculos de trabalho.

É importante ressaltar que o discurso gerencial da qualidade, produtividade e multifuncionalidade transcende o mundo fabril e contamina todos os espaços sociais, em especial as instituições educacionais e universitárias, terceirizando, assim, tarefas e funções públicas.

Dessa forma, entendemos que a reforma educacional fundamentada na teoria do capital humano, que concebe a educação como instrumento de formação de recursos humanos determinantes para o aumento da produtividade, conjuga seus esforços aliando-se à organização do trabalho baseada na flexibilidade, no trabalho em equipe, que se constituíram nos modelos de organização e gestão dos serviços educacionais propostos nas Declarações e Resoluções ao longo dos 20 anos de execução do PPE na América Latina.

Esta etapa de organização capitalista sinalizou teorias e técnicas de gerenciamento da força de trabalho, que foram implementadas durante as décadas de 1980 e 1990 na América Latina, por meio das reformas educacionais induzidas pelos organismos multilaterais.

Durante a década de 1980, a crise de endividamento, principalmente dos países periféricos, abriu espaço para uma ampla transformação do papel até então desempenhado pelo conjunto das organizações multilaterais. Elas passaram a figurar como agentes centrais na reestruturação econômica dos países, por meio dos programas de ajuste estrutural.

Dada a situação de crise e extrema vulnerabilidade dos países endividados – que passaram a depender quase exclusivamente dos bancos multilaterais para receber recursos externos, já que os bancos privados interromperam seus empréstimos para esses países após a moratória mexicana –, o Banco Mundial passou a impor uma série de condicionalidades para a concessão de novos empréstimos. Mediante essas condicionalidades, o Banco Mundial (tal qual o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países. Assim, a partir dos anos 80, mudou profundamente o caráter da relação entre o Banco Mundial e os países em desenvolvimento tomadores de empréstimos. Superando a tradicional influência que já exercia sobre as políticas setoriais dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial passou a exercer amplo controle sobre o conjunto das políticas domésticas, sendo peça-chave no processo de reestruturação desses países ao longo dos últimos quinze anos. (SOARES, 2000, p. 21)

Para essa autora, a influência das organizações multilaterais se dá menos em função do volume de empréstimos, mas pelo fato de os grandes capitais internacionais e o Grupo dos Sete (composto pelos Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Itália e Canadá, países que controlam 60% do Produto Interno Bruto mundial e nos quais 85% das empresas multinacionais têm suas matrizes) terem transformado o Banco Mundial e o FMI nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise de endividamento, como também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento.

Convém esclarecer que o objetivo desses programas, além de assegurar o pagamento da dívida, é transformar a estrutura econômica política e social dos países endividados em um novo padrão de desenvolvimento neoliberal.

Dessa forma, a Declaração do México vem propor aos países-membros a “concepção do crescimento econômico dentro de um amplo contexto de

desenvolvimento social, vinculado estritamente ao planejamento da educação o planejamento econômico e social de cada país” (OREALC, 2001, p. 88).

Nessa concepção, a educação passa a ter um caráter instrumental, subordinada à lógica econômica, com o objetivo de atender ao novo padrão baseado no liberalismo econômico.

Vale lembrar, ainda, que a Declaração do México inicia o processo de expansão dos sistemas educacionais na América Latina, baseado no chamamento aos Estados-membros para propor “como tarefa fundamental nas próximas décadas lutar contra a extrema pobreza, utilizando todos os recursos e meios disponíveis a fim de generalizar uma educação básica para todas as crianças em idade escolar” (UNESCO, 1979).

Soares (2000) sugere que a ênfase na educação seja vista não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas principalmente como fator essencial para a formação de “capital humano” adequado aos novos requisitos do novo padrão de acumulação.

En la *Declaración de México* (1979) se acordó una propuesta de democratización educativa y social que contenía el germen de, prácticamente, todas las agendas educativas de la región durante los años 80 y 90, así como de la Declaración de Jomtien sobre Educación para Todos, en 1990. (UNESCO, 2001, p. 21)

## **2.2 Recomendação de Quito (1981)**

Com o propósito de definir os objetivos, estratégias e modalidades de ação, a Unesco, em 1981, convocou uma Reunião Regional Intergovernamental, em Quito. Essa reunião detalhou um conjunto de estratégias que, na Declaração do México, são consideradas como princípios do PPE. Essas duas reuniões, Declaração do México e Recomendação de Quito, constituem o alicerce fundamental do PPE.

En Quito (1981) se definen los tres objetivos específicos del PPE:

- asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años antes de 1999;

- eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo, y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos;
- mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias. (UNESCO, 1981)

A Recomendação de Quito (1981) reafirma os princípios contidos na Declaração do México e propõe, a partir deles, as estratégias para a consecução dos objetivos emanados da Declaração do México.

Sugiere para la consecución de estos objetivos específicos:

- a) destinar a la educación presupuestos que lleguen a constituir gradualmente hasta el 7 u 8% de su Producto Nacional Bruto;
- b) renovar los sistemas de formación y capacitación docentes, la eficiencia en la administración y supervisión educativas y la adaptación de contenidos y estructuras a las necesidades diferentes del individuo y la comunidad;
- c) poner las bases para un desarrollo científico y tecnológico auto sostenido, propiciando y estimulando el crecimiento de los órganos de investigación científica y tecnológica, así como la enseñanza de la ciencia y la tecnología en los distintos niveles escolares;
- d) vincular la educación al trabajo productivo, ya sea mediante un proceso autogestionario, ya sea por la interacción entre los centros educativos, la comunidad y sus instituciones;
- e) promover una pedagogía centrada en la creatividad, fundamentada en la investigación permanente, con espíritu liberador, dando al trabajo su verdadera dimensión vital para que responda a los intereses, características, necesidades y aspiraciones socioeconómicas y valores culturales de los individuos y de la sociedad;
- f) definir los perfiles profesionales que requieren los diversos sectores de la vida nacional, con el fin de que se oriente adecuadamente la formación y capacitación de los recursos humanos en los niveles educativos formales y no formales promoviendo la educación permanente;
- g) aprovechar los medios de comunicación y su lenguaje para las acciones educativas, ya sea elaborando material que puede ser utilizado en diarios, revistas, radiodifusoras, cines o canales de televisión; ya sea familiarizando a los maestros con el uso de la imagen y el sonido, como formas de comunicación, para que puedan aplicarlos a su labor pedagógica e introducir acciones específicas que permitan a alumnos y maestros hacer práctica de recepción crítica de los mensajes emitidos por los medios de comunicación;

h) capacitar a sus cuadros dirigentes y su personal docente para que asuman nuevas responsabilidades y tareas, promover económica y socialmente a los docentes y adaptar la administración educativa para que su funcionamiento y estructuras respondan a esos nuevos deberes y situaciones;

i) iniciar programas específicos que permitan atender los problemas de desnutrición de los niños y de mujeres gestantes en áreas marginadas, poniendo así las bases fisiológicas necesarias para el aprovechamiento de las acciones educativas;

j) promover programas de educación preescolar, como instrumento esencial de igualdad de oportunidades y para evitar una de las causas de deserción escolar;

k) iniciar una labor de difusión de los objetivos del Proyecto, para que la comunidad debidamente informada pueda ofrecer su apoyo y colaboración crítica al Proyecto Principal. (UNESCO, 1981)

A partir dessas estratégias, recomendadas aos Estados-membros, recompõe-se um novo papel dos processos educativos formais. A educação passa a ser vista como propulsora de um novo estilo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, a expansão da educação mediante a ampliação da infraestrutura escolar constitui objetivo dessa Recomendação e de todas as políticas públicas dos Estados-membros, na década de 1980, tornando imperativa a criação de estratégias para alcançar esse objetivo.

A primeira estratégia para os países-membros é o aumento do investimento do Produto Interno Bruto (PIB) na educação, elevando para 7 e 8% as taxas de aplicação.

Juan Casassus (2001), especialista da Unesco/Oficina Regional para América Latina e Caribe, analisando as reformas educacionais na América Latina, aponta:

Se se considera o conjunto de países, em 1980 a média de despesas é de 3,97% do PNB. O país com menor destinação de investimentos é o Paraguai, com 1,51% do PNB, e os de maiores destinações são Cuba e Costa Rica que superam os 7% (7,2% e 7,79% respectivamente). Em 1990, a média para a região era de 3,57%. Os países que menos destinaram foram Argentina e Paraguai (1,12%). Os que mais destinaram foram Cuba e Nicarágua (6,55% e 6,56% respectivamente). (CASASSUS, 2001, p. 8)

Na década de 1980, a maior parte dos países teve como objetivo principal de suas políticas a expansão da educação básica. A grande prioridade em educação dessa década foi aumentar as oportunidades educativas para assegurar o acesso à educação de toda a população em idade escolar.

Fonseca (2000, p. 232) argumenta que, no final da década de 1970, as linhas de financiamentos aos países da região direcionaram-se ao ensino fundamental.

[...] doravante considerada como a mais apropriada para assegurar às massas um ensino mínimo e de baixo custo, para a consecução das novas diretrizes de estabilização econômica que o Banco Mundial irá intensificar no decorrer da década de 80.

Para essa autora, segundo o Banco Mundial, as novas diretrizes constituem a condição indispensável para o alcance do desenvolvimento sustentável dos países.

Outra estratégia elencada nessa Recomendação, e que vai atravessar todo o PPE, é a vinculação entre educação e trabalho, como fator essencial para a formação de capital humano, na perspectiva da formação da força de trabalho para a produção capitalista.

Portanto, a Recomendação de Quito (1981) coloca como uma das tarefas de cada Estado-membro a formulação de um Plano Nacional de Ação que integre o Projeto Principal para América Latina e Caribe até ao ano 2000 e que seu desenvolvimento se realize segundo uma sequência gradual, contínua e de larga duração.

Essas ações acordadas nessa Recomendação serão apresentadas na Recomendação de Santa Lúcia (1982).

### **2.3 Recomendação de Santa Lúcia (1982)**

No período de 12 a 17 de julho de 1982, na cidade de Castries, Santa Lúcia, aconteceu a Reunión del Comité Regional Intergubernamental



Provisional do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, a qual teve três propósitos fundamentais:

- conhecer os resultados da fase de planejamento do PPE, em âmbito nacional, acordado na Reunião de Quito;
- adotar um Plano Regional de Ação para a primeira etapa de execução do PPE;
- aprovar o Estatuto do Comité Regional Intergubernamental Permanente del Proyecto.

De acordo com o Boletim nº 2 do PPE, a exposição dos participantes na Reunião de Santa Lúcia e o exame dos planos nacionais permitiram distinguir um conjunto de pontos de vista e estratégias para enfrentar os problemas e alcançar os objetivos gerais e específicos do PPE.

Las exposiciones de los participantes en la Reunión de Sta. Lucía y el examen de los planes nacionales de acción y de documentos equivalentes que los países prepararon de acuerdo con la Recomendación de Quito, permiten distinguir un conjunto de puntos de vista y estrategias para enfrentar los problemas y alcanzar los objetivos generales y específicos que plantea el Proyecto Principal de Educación. Si bien las posiciones nacionales responden, como es natural, a realidades distintas de desarrollo social, económico, cultural y político; se perciben algunas coincidencias o elementos comunes en las vías de acción adoptadas por los países de la región y, a la vez, una gran riqueza en los mecanismos operacionales que están aplicando o proyectan aplicar. (UNESCO, 1982, p. 5)

Os principais enfoques apontados nos debates da Reunião de Santa Lúcia foram:

- 1- escolarização para todas as crianças em idade escolar e duração da educação geral mínima;
- 2- ação alfabetizadora e serviços educativos para adultos;
- 3- qualidade e eficiência dos sistemas educativos;
- 4- cooperação horizontal e internacional;
- 5- programa e calendário de ação da primeira fase de implementação.

A partir dos enfoques elencados, a Reunião de Santa Lúcia solicita aos Estados-membros:

Finalizar o actualizar sus Planes Nacionales de Acción o documento equivalente tanto en lo que se refiere a las estrategias como las ofertas y demandas de cooperación, enviando a la Secretaría de la Unesco, antes de que finalice el año 1982, las informaciones, observaciones o correcciones con respecto a los dos Anexos de esta Recomendación. (UNESCO, 1982, p. 13)

A partir da Recomendação de Santa Lúcia (1982), inicia-se a fase operacional do PPE. Dessa forma, os Estados-membros devem propor estratégias locais para alcançar os objetivos propostos nas reuniões.

De acordo com o Balance de los 20 Años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe:

En la década de los ochenta, siete de los 19 países latinoamericanos tenían una escolaridad mínima de 6 años, y el resto contaban con una educación de siete a nueve grados; en un caso era de 5 años y en otro de diez. En el caso de los países caribeños, por el contrario, la mayoría contaba con una escolaridad mínima que oscilaba entre 8 y 11 años y solo una minoría tenía siete y seis grados. Se debe destacar que durante esta década, en algunos países no estaba establecida la obligatoriedad de la educación básica en las políticas o legislaciones nacionales. (OREALC, 2001, p.48)

Esse documento aponta que alguns países latino-americanos não contemplam, em suas políticas e legislações, a obrigatoriedade e a duração da educação básica. Essas Declarações e Recomendações sugerem aos países latino-americanos que incorporem a obrigatoriedade e a duração da educação básica em suas legislações e Planos Educacionais, demonstrando, dessa forma, a influência que essas Recomendações e Declarações tiveram na proposição e implementação das políticas públicas educacionais, nas décadas de 1980 e 1990, nos países da América Latina.

Outro aspecto contemplado na Reunião de Santa Lúcia (1982) foi a elaboração da estrutura operativa do PPE, que se consagrou da seguinte maneira:

- El Comité Regional Intergubernamental, integrado por los representantes de los gobiernos al más alto nivel. Le corresponde evaluar y fijar prioridades para el logro de los objetivos del PPE. Se reúne a cada dos años.
- La Mesa del Comité, que es responsable del seguimiento del plan de actividades acordado por el Comité Regional Intergubernamental y de la coordinación de las mismas.
- El Plan Regional de Acción, aprobado por el Comité Regional Intergubernamental, que expresa a través de proyectos específicos y mecanismos operacionales de acción, las respuestas a las distintas demandas educativas de la región.
- El Plan Nacional de Acción es las propuestas de políticas y estrategias nacionales tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos del PPE en cada país.
- Las Redes que intentan sistematizar el intercambio de experiencias e información y fortalecer la capacidad de los países para solucionar sus problemas educativos. (UNESCO, 2001, p. 23)

A estrutura operativa do PPE, por meio da Mesa del Comité, estabelece aos Estados-membros a responsabilidade pelo desenvolvimento das ações acordadas nas Recomendações e/ou Declarações. As ações a serem desenvolvidas nos países latino-americanos devem ser aprovadas pelo Comitê Regional Intergovernamental do PPE.

Como ya fuera señalado en el Boletín anterior, con participación de especialistas de la Sede y de la Orealc y en consulta con expertos de la región, se elaboró un documento de sugerencias metodológicas que sirvió a los países de la región como marco de referencia común para la preparación del Plan Nacional de Acción que cada Estado Miembro haría conocer en la Reunión de Santa Lucía. (UNESCO, 1982, p. 20)

Evidencia-se, nessa Recomendação, que os países signatários do PPE, devem estabelecer suas ações no marco de uma política educacional estabelecida e orientada pelas organizações multilaterais.

## **2.4 Declaração do México (1984) – Promedlac I**

Convém lembrar que na Cidade do México, de 5 a 19 de novembro de 1984, foi realizada a Primeira Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal – Promedlac I, que teve o objetivo de avaliar os avanços, dificuldades e prioridades de ação do PPE.

No preâmbulo dessa Conferência, foram descritos os esforços realizados pelos países-membros em relação a cada um dos objetivos do PPE, evidenciando o objetivo de assegurar a escolarização de crianças, jovens e adultos em idade escolar e oferecer uma educação geral mínima de 8 a 10 anos.

Nessa Reunião, de acordo com Boletim nº 6 (1985, p. 5) do PPE, constatou-se que, na década de 1980, houve um ligeiro incremento na taxa de escolarização em âmbito regional, para as idades de 6 a 11 anos. Porém, nas idades mais avançadas de 12 a 17 anos, a taxa de escolarização diminuiu marcadamente, o que constituía o segundo objetivo do PPE, a eliminação do analfabetismo, que afetava 44 milhões dos 216 milhões de adultos da região.

Respecto al analfabetismo se identifican en la región tres grupos de países en los cuales el fenómeno requiere grados diferentes de preocupación. En ciertos países el analfabetismo en la población de 15 años y más ha pasado a ser un problema residual. Este es el caso, por ejemplo, de Barbados, con 0,7% de población en situación de analfabetismo absoluto, de Cuba, con 2%; de Granada, con 2,2%; Jamaica con, 3,9%; Montserrat, con, 3,4%, y San Cristóbal Nieves-Anguila, con 2,4%.

En otro grupo importante de países se dan niveles intermedios de analfabetismo que requieren acciones intensivas de alfabetización, como por ejemplo Brasil con 26% de población adulta en situación de analfabetismo absoluto; Colombia, con 14,8%; Ecuador, con 19,8%; México, con 17,3; Nicaragua, con 13,0%; Panamá, con 12,9%; Paraguay, con 19,9%; Perú, con 17,5%; República Dominicana, con 32,8%; Santa Lucía, con 18,3%, y Venezuela, con 23,5%.

Finalmente, hay otro grupo de países en donde el analfabetismo absoluto continua siendo un problema extremadamente grave, como ejemplo Bolivia, con 36,8%; El Salvador, con 38,0%; Guatemala, con 54,0%; Haití, con 78,7%; Honduras, con 43,1% y Surinam, con 35%. (UNESCO, 1984, p. 8)

Essa Conferência apontou que os esforços realizados na década anterior não puderam reduzir de maneira significativa o número absoluto de analfabetos. Foi observado, também, que as campanhas e os programas de alfabetização concebidos e iniciados dentro do marco de ações do PPE, constituíram um conjunto importante de esforços nacionais. E que os programas nacionais de alfabetização, iniciados em muitos países da região, apresentaram características próprias de concepção e operação.

Na década de 1980, as políticas de alfabetização, na região latino-americana, foram desenvolvidas por meio de programas e instituições específicas, e os Ministérios de Educação encarregados, na maioria dos países, pela coordenação dessas ações. A estratégia adotada pela maioria dos países foi constituída pelas campanhas nacionais de alfabetização, que buscavam integrar grandes massas de população.

Em alguns países, foram criadas estruturas especializadas para alfabetização, como Senalep (Sistema Nacional de Educación Popular), na Bolívia; Conafep (Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente), na Argentina; Comisión Nacional de Alfabetización, na Venezuela, que congregava 25 organismos governamentais e não governamentais; Conalfa (Comisión Nacional de Alfabetización), na Guatemala; Educar, no Brasil, que executava o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) (UNESCO, 2001).

Essa Reunião (México, 1984) recomendava a coordenação com projetos locais de desenvolvimento e a participação ativa da comunidade. Fazia, também, uma referência explícita ao tema da qualidade da educação e enfatizava a necessidade de atenção a programas que promovessem e respeitassem a diversidade cultural.

Nesta primeira reunião do Comité Regional Intergubernamental – Promedlac I –, foi definido um Plano Regional de Ação em torno de quatro campos prioritários:

- capacitação e aperfeiçoamento de pessoal;
- investigação socioeducativa orientada à ação;

- desenvolvimento de materiais didáticos;
- apoio e intercâmbio de experiências inovadoras.

A partir desses campos de atuação, a Declaração propôs três estratégias a serem mantidas ao longo de todo PPE:

- intercâmbio de experiências;
- análises em conjunto (seminários, grupos de trabalho e consultas);
- acordos entre instituições de dois ou mais países para divulgar e executar programas inovadores.

E, para finalizar essa Conferência, foi proposta pelo Plano Regional a criação de redes regionais de instituições de excelência:

- Picpemce – rede de inovação e troca de formação, aperfeiçoamento e capacitação de educadores;
- Redalf – rede de capacitação e de apoio específicos aos programas de alfabetização e educação de adultos;
- Replad – rede para capacitação, inovação e investigação nos campos de planejamento e administração da educação básica e nos programas de alfabetização;
- Siri – sistema regional de informação ao PPE.

Essas redes foram concebidas como mecanismos de cooperação horizontal de médio prazo e espaços regionais e interinstitucionais, com fins de formação, intercâmbio e sistematização de experiências, para apoiar a consecução dos objetivos do PPE. (OREALC, 2001, p, 24).

É importante ressaltar que, na própria avaliação da Unesco (2001), as redes descontinuaram-se progressivamente e perderam a visibilidade, na década de 1990, com exceção da Replad, que encontrou um contexto mais favorável, visto que a “gestión fue una estrategia central de las reformas, especialmente en los noventa” (UNESCO, 2001, p. 181).

Durante a década de 1980, as redes orientaram-se na criação de espaços regionais de intercâmbio, promoção de projetos regionais e apoio a projetos nacionais.

La estrategia de trabajo consistió en convocar y proponer actividades desde la Orealc, recibir respuestas de parte de los países y desde allí desarrollar las acciones. Un sistema de ofertas y respuestas. En los noventa, la estrategia se modificó hacia acciones más focalizadas, la apertura de nuevos campos de trabajo y la ejecución de proyectos regionales a mayor escala. En este nuevo marco, las redes se van constituyendo como espacios de trabajo más autónomo, se van especificando nuevos programas o subredes y se van generando estilos más ampliados de cooperación internacional y financiamiento. (UNESCO, 2001, p. 181-182)

## 2.5 Declaração de Bogotá (1987) – Promedlac II

A II Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe e a VI Conferência de Ministros de Educação, realizadas entre 24 de março e 4 de abril de 1987, na cidade de Bogotá, reuniram os representantes da condução educativa de, praticamente, todos os Estados-membros da região.

Nessa reunião, reafirmou-se a necessidade de as políticas de educação adotarem como estratégia o objetivo de igualdade de oportunidades – tanto de acesso como de permanência – de crianças, jovens e adultos no sistema escolar. Em relação ao primeiro objetivo do PPE, a expansão dos sistemas educativos, avaliou-se que **os avanços foram moderadamente otimistas**. Reconheceu-se que o impacto desfavorável da forte crise econômica dos países prejudicou a consecução dos objetivos do PPE.

A Declaração de Bogotá também reconheceu a coexistência entre uma crescente democratização política e uma crise econômica que modificou as relações entre os Estados. Reafirmou, ainda, que o gasto público em educação é prioritário para “reducir los déficits sociales frente a las limitaciones financieras impuestas por las crisis económicas” (UNESCO, 1987).

Em relação ao objetivo principal do PPP, a expansão da educação básica, o Promedlac II recomenda atenção a três aspectos básicos:

- diminuição drástica da repetição, evasão e fracasso escolar;
- esforço progressivo para alcançar o objetivo de uma educação básica mínima de oito a dez anos;
- intensificação das ações de educação pré-escolar.

Conforme a avaliação da Unesco, publicada em Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (2001), as políticas da década de 1980 centralizaram-se na expansão dos sistemas educativos, o que levou a receber mais alunos que a capacidade material e humana dos sistemas educativos permitiam naquele momento. Outro aspecto elencado por essa avaliação consistiu em que as jornadas escolares e os materiais didáticos foram insuficientes e inadequados para formação dos alunos. Esses fatores, para a Unesco/Orealc, promoveram a baixa qualidade da educação na década de 1980.

O que, em nosso entendimento, recai em mais uma falácia sobre a produção da escola pública estatal. Alves (2001), em sua tese de pós-doutoramento, considerou a questão da qualidade como mais um artifício retórico do discurso liberal, pois, ao discutir-se o problema da qualidade do ensino, não se discutem seus determinantes sociais:

[...] a melhoria da qualidade dos serviços escolares tem sido um artifício retórico no discurso oficial dos órgãos do Estado. Mas, não somente nele. A imprensa [...] o repete à semelhança de um decalque. Também os educadores, suas associações e seus sindicatos, não importa se movidos por boas intenções, quando clamam por uma escola pública, universal, gratuita e de boa qualidade, nem de longe tocam as suas determinações últimas e terminam por repetir, basicamente, as mesmas reivindicações de mais escolas, mais salas de aula e maior qualificação do magistério. (ALVES, 2001, p. 185)

Com esse mesmo pensamento, Frigotto e Ciavatta (2001) consideram que muitos governos, para ocultar o desempenho escolar sofrível, optam por políticas que dissimulam as reais condições materiais e pedagógicas do trabalho escolar, realimentando a negação do direito humano à educação básica de qualidade.



Com relação ao segundo objetivo – alfabetização e educação de adultos – o Promedlac II propõe as seguintes estratégias:

- articulação da alfabetização com a capacidade de trabalho;
- atenção à alfabetização de adolescentes, jovens e mães analfabetas, com ações integradas que contemplem saúde e nutrição;
- melhoramento dos sistemas de informação e avaliação para determinar os reais avanços na luta contra o analfabetismo;
- investimento nas potencialidades nacionais;
- consolidação das ações de educação básica de adultos formais e não formais.

Percebemos que, a partir dessa Conferência, começa um processo de abertura de novos mercados, sustentado pelo ideal neoliberal. Para tanto, faz-se necessária a formação da força de trabalho, direcionada a “recompensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização” (CORAGGIO, 2000, p. 78). Dessa forma, as estratégias políticas, induzidas pelas reformas educacionais, articulam a educação com o trabalho e a educação de jovens adultos.

Na América Latina, quase a totalidade dos países desenvolve a articulação entre educação e trabalho, por meio da educação técnica de nível médio e dos programas de formação profissional para adultos, que, na ideologia das proposições neoliberais, são orientados para dar continuidade ao processo de desenvolvimento humano, isto é, investir recursos no capital humano, garantindo que todos tenham acesso a um mínimo de educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação.

Essas políticas não incluem uma definição sobre como conseguir que o capital humano, seja algo mais do que um recurso de baixo custo para o capital, e de fato promovem a equidade à custa do empobrecimento dos setores médios urbanos, sem afetar as camadas de alta renda. (CORAGGIO, 2000, p. 78)

Cuba constituiu uma exceção ao assumir o trabalho como eixo articulador de todo o sistema educativo, nas modalidades formais e não formais nos últimos quarenta anos (UNESCO, 2001).

No terceiro objetivo do PPE, melhorar a eficiência e a qualidade da educação, o Promedlac II sinalizou que deveria ser assegurada a oferta educacional em função das seguintes estratégias:

- adaptar o currículo às condições regionais e locais;
- vincular a educação geral com o trabalho;
- incrementar as instituições de formação e capacitação de docentes;
- promover reformas na organização e na administração educativas;
- criar sistemas de avaliação da qualidade da educação;
- articular educação e meios de comunicação.

Na Declaração de Bogotá (1987), foram reafirmados os três objetivos do PPE – expansão dos sistemas educacional, redução do analfabetismo e a promoção da qualidade e eficiências da educação. Esses objetivos foram o eixo central das reformas educacionais nos anos 1990, e as estratégias desenvolvidas pelos governos durante esse período repercutiram nas políticas educacionais nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Essa Conferência foi encerrada reafirmando o papel da educação como valor fundamental para a democracia. Definiu-se, também, a construção de uma cultura de paz como importante linha de ação, enfatizando, no ideário dessa Declaração, a necessidade de uma distribuição igualitária dos conhecimentos científicos.

## **2.6 Declaração de Guatemala (1989) – Promedlac III**

Promedlac III contou com a presença de 25 países da região, um número importante de organismos de cooperação regional e internacional e numerosos observadores de organismos não governamentais. A terceira

reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe – Avanços, Obstáculos e Prioridades de Ação para o Futuro – declarou que é necessário um tipo de desenvolvimento que melhore a qualidade de vida das pessoas, tanto do ponto de vista material, quanto na perspectiva da participação social, da identidade cultural e da capacidade criadora (UNESCO, 1989).

Nessa Declaração, introduziu-se, pela primeira vez, o conceito de equidade, associando desenvolvimento com qualidade de vida e propondo uma educação de “qualidade para todos”, temas que configuram um novo paradigma educativo explicitado na Reunião de Quito (1991).

A partir dessa Declaração, a educação se legitima como tarefa social e de responsabilidade de todos, e como ação política que, em cada país, requer grandes acordos, trabalho intersetorial e mobilização de recursos por meio de procedimentos excepcionais, preparando o caminho para as futuras reformas educativas dos anos de 1990.

A Declaração de Guatemala registra que, para o cumprimento dos objetivos do PPE, “se requieren cambios en la estructura de los sistemas educativos y una fuerte voluntad política a nivel nacional y regional” (UNESCO, 2001).

Junto con alertar sobre la insuficiencia de recursos otorgados a la acción alfabetizadora – que de mantenerse impedirá el logro del objetivo propuesto para el año de 2000 – y la necesidad de renovar los estilos de gestión que permitan la innovación y la utilización de talento y experiencia que existen en la región, hizo un llamado a los países para atender debidamente la preparación del Año Internacional de la Alfabetización y mencionó los proyectos regionales que se están poniendo en marcha de acuerdo con las decisiones tomadas por la Mesa del Comité. (UNESCO, 1989, p. 8)

A partir da Declaração de Guatemala (1989), ocorre um processo de mudança na gestão dos sistemas educativos: um novo estilo de gestão impõe-se às Reformas Educacionais, sendo o eixo principal das reformas na década de 1990.

Para levar a cabo uma revisão profunda na estrutura e estilos de gestão vigente, a Declaração de Guatemala (1989) recomenda:

- aumentar la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos;
- incrementar los niveles de responsabilidad por los resultados y articular adecuadamente las acciones del Estado entre el nivel central, el regional y los niveles locales;
- estimular las acciones de los organismos no gubernamentales, aprovechando plenamente su potencialidad y dinamismo;
- promover la innovación y la creatividad en todas las instancias del sistema educativo. (OREALC, 2001, p. 28)

Essa Declaração apregoa que a transformação na gestão repercutirá na melhoria da qualidade, na eficiência e na modernização dos sistemas educativos. “Las medidas adoptadas en los ochenta para el mejoramiento de la calidad fueron de carácter parcial y tuvieron escasa repercusión en el conjunto del sistema” (OREALC, 2001, p. 89).

O Segundo Plano de Ação, elaborado na Guatemala (1989), define seis campos de prioritários de ação:

- formación e capacitación;
- experimentación de nuevas opciones pedagógicas;
- procesos participativos de gestión de planificación;
- construcciones escolares;
- sistematización y evaluación de las actividades del sistema de redes del PPE. (OREALC, 2001, p. 28)

Dentre as considerações gerais sobre o Primeiro Plano Regional de Ação e as propostas para o Segundo Plano Regional de Ação, destacamos a proposição sobre a gestão escolar, eixo principal de nossas análises e que constitui nosso objeto de estudo, qual seja, a gestão democrática no contexto das reformas educacionais na América Latina.

Portanto, é relevante para este estudo a importância dos conceitos atribuídos à gestão, no conjunto das Recomendações e Declarações constituintes do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe –

PPE. Dessa forma, sinalizamos que somente a partir da Declaração de Guatemala (1989) foi destacada a gestão dos sistemas educativos como estratégia das reformas educacionais para a América Latina. O que não foi prontamente revelado nessa Declaração é como seriam introduzidas as estratégias de gestão na condução dos sistemas educativos. Há, todavia, uma clara proposição que indica a tendência de incorporar maiores níveis de responsabilidade na administração escolar por parte dos integrantes da comunidade educacional.

La adopción de estilos de gestión educativa que posibiliten la participación comunitaria en los procesos de planificación y toma de decisiones relativas a las orientaciones, los contenidos, los métodos y los criterios de evaluación de los programas educativos. (UNESCO, 1989, p. 12)

Na Recomendação relativa aos planos nacionais de ação, o Comitê Regional Intergovernamental do PPE recomenda aos Estados-membros:

Con respecto del asunto de la calidad, el Comité reconoce que la repitencia, el fracaso escolar y la deserción – especialmente en los primeros grados de la educación básica – constituyen el problema más importante que debe enfrentar el Proyecto Principal. En los últimos años y como consecuencia de la crisis económica y el deterioro en las condiciones de vida de la población rural y marginal urbana, el fracaso escolar no ha disminuido y, en algunos casos se ha incrementado. Frente a este problema, el Comité estima necesario señalar la urgente necesidad de realizar investigaciones sobre sus causas y de **diseñar programas y métodos didácticos diversificados que tiendan a incorporar mayores niveles de responsabilidad en la administración educativa por parte de los integrantes del entorno educativo, o sea, padres, maestros, alumnos y comunidad en general [...]**. (UNESCO, 1989, p. 16, grifo nosso)

Percebemos, a partir dessa Declaração, a introdução da gestão dos sistemas educativos como nova estratégia na condução das políticas educacionais na América Latina.

Portanto, as reformas educacionais na década de 1980 – elaboradas e conduzidas pelo Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, com os objetivos de universalização do acesso escolar e erradicação do

analfabetismo – não obtiveram concreção de seus objetivos. A Unesco/Cepal credita a ineficiência em alcançar esses objetivos à grave crise econômica que assolava a região na década de 1980. A expansão do sistema educacional requeria investimentos que a crise econômica não permitia naquele momento, na visão dos organismos internacionais. Apesar de que, como já relatado, no período de 1983 a 1992, os credores da dívida externa receberam 500 bilhões de dólares apenas da América Latina (SOARES, 2000).

Ao mesmo tempo, as proposições da Cepal/Orealc vinculavam as reivindicações históricas de democratização da educação – expansão, equidade e integração – aos princípios de competitividade, desempenho e descentralização. Essas dimensões eram encaradas como desafios internos e externos, respectivamente, que os países latino-americanos deveriam enfrentar, antes da passagem para o século XXI (KRAWCZYK, 2000).

Segundo Coraggio (2000), por um lado, as reformas institucionais são impostas politicamente por elites nacionais e internacionais, por meio de um discurso teórico-ideológico que as apresenta como única possibilidade real de alcançar o crescimento econômico e a estabilidade sociopolítica, quando não simplesmente para sobreviver. Por outro lado, o mercado real está longe da utopia neoliberal, segundo a qual o livre mercado possui mecanismos de autorregulação.

Para esse autor, e apesar dos claros indicadores do fracasso das propostas e assessorias, alguns organismos multilaterais aumentaram sua capacidade de influir sobre os governos de países em desenvolvimento, em particular, na América Latina.

Nesse contexto, a década de 1980 chegou ao término sem alcançar os objetivos de expansão do sistema educativo e erradicação do analfabetismo na região latino-americana. Diante dessa realidade, a Declaração de Guatemala (1989) recomenda modificar os estilos de gestão incorporando a responsabilidade pelos resultados (UNESCO, 2001).

De acordo com o documento Balance de los 20 Años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (OREALC, 2001, p. 99),

“durante la década de los noventa, un significativo número de países ha otorgado mayor autonomía a las escuelas en la toma de decisiones pedagógicas y de gestión”.

Podemos conjeturar que a relação entre as organizações multilaterais e a reforma educacional na América Latina e Caribe está além do estabelecimento de estratégias a serem desenvolvidas no interior das instâncias escolares, reiterado nos discursos das políticas educacionais: seu papel relaciona-se com a lógica e os interesses de governabilidade e de regulação social.

## **CAPÍTULO III**

### **A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS NA DÉCADA DE 1990**

Neste capítulo, nossas análises recaem sobre os princípios e as concepções que balizaram a Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV, Declaração de Santiago (1993) – Promedlac V e a Recomendação de Kingston (1996) – Promedlac V.

O objetivo é analisar as concepções de gestão constantes nas reformas educacionais ocorridas na América Latina, na década de 1990, no âmbito do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (1979-2001) e demonstrar que a gestão se tornou a categoria central para a reorganização da escola.

De acordo com avaliação da Orealc/Unesco, a expansão do sistema educativo, na década de 1980, implicou forte investimento em um momento de grave crise econômica dos países latino-americanos. A crise econômica é tomada como uma explicação para a ineficiência das reformas educacionais da década de 1980. Desse modo, as Recomendações e Declarações no âmbito do PPE propõem que os processos de gestão dos sistemas educativos sejam reconduzidos e concentrados, sobretudo, na instituição escolar e em sua autonomia.

No entanto, para Krawczyk (2000), por exemplo, é limitado compreender apenas a gestão escolar como responsável pela realização eficiente dos objetivos institucionais da escola. A autora chama a atenção para o importante papel articulador da gestão escolar, como um espaço privilegiado de encontro entre o Estado e a sociedade civil na escola. Além disso, a gestão escolar não se esgota no âmbito da escola, está também vinculada aos processos de gestão do sistema educativo, tanto no nível microssocial como no macrossocial, implica que todos os envolvidos no processo educativo participem na gestão da escola.



### 3.1 Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV

Da Quarta Reunião Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação, celebrada em Quito/Equador, entre 22 e 25 de abril de 1991, participaram 29 dos 33 Estados-membros, dos quais 26 foram representados por ministros de Educação, vice-ministros e secretários de Estado. Também estiveram presentes cinco representantes de Estados fora da região latino-americana, cinco representantes de organizações do Sistema Nações Unidas, dez observadores de organizações internacionais intergovernamentais, 17 organizações internacionais não governamentais e cinco diretores de instituições e fundações.

No Promedlac IV, a Plenária do Grupo de Trabalho contou com um documento principal intitulado *El Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe: Avances, Limitaciones y Desafíos*, documento de referência preparado pela Unesco/Orealc.

Nesse documento preliminar, foi apresentado um exame da situação educativa em relação aos três objetivos principais do PPE: expansão da educação básica; alfabetização e educação de adultos; melhoria da eficiência e da qualidade da educação, à luz das necessidades básicas de aprendizagem, identificadas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990.

Notamos nesse documento de trabalho a insistência da Orealc de tentar articular expansão do sistema educativo com eficiência e qualidade. A melhoria da qualidade e da eficiência da educação tornou-se eixo das reformas educacionais na América Latina. Essa posição tornou-se praticamente consenso entre os trabalhadores na educação.

Porém, é necessário discutir a concepção que a Orealc e os organismos multilaterais têm sobre qualidade e eficiência do sistema educativo. Torres (2000) aponta que, para os organismos, a relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem categorias centrais, a partir das quais se definem a tarefa

educativa, as prioridades de investimento, os rendimentos e a própria qualidade.

Um modelo escolar configurado em torno de variáveis observáveis e quantificáveis, e que não comporta os aspectos especificamente qualitativos, ou seja, aqueles que não podem ser medidos, mas que constituem a essência da educação. Um modelo educativo, por fim, que tem pouco de educativo. (TORRES, 2000, p. 139)

O discurso falacioso sobre a qualidade da educação, apresentado pelas organizações multilaterais e disseminado nas políticas educacionais no interior dos países da América Latina, encontra-se mais articulado por economistas e profissionais de áreas correlatas, do que por profissionais da educação.

Torres (2000) pontua ainda que boa parte de quem opina hoje sobre o que tem ou não tem que ser feito na educação, tomando importantes decisões neste campo, tanto na esfera local como mundial, carece do conhecimento e da experiência necessários sobre educação básica, ensino e aprendizagem em sala de aula, aprendizagem infantil, capacidade docente, desenvolvimento e reforma curricular, aquisição da leitura e da escrita, materiais instrucionais, avaliação etc. Poucos estiveram alguma vez frente a uma sala de aula. Poucos, ou nenhum, mantêm seus filhos no sistema público para o qual são pensadas e desenhadas as propostas. “A ausência do professorado na definição, discussão e tomada de decisões de política educativa termina por selar este discurso formulado por economistas para ser implementado por educadores” (TORRES, 2000, p. 139).

A Declaração de Quito (1991) apresentou cinco capítulos. Nos três primeiros, foram apresentados os avanços, limitações, obstáculos e materiais em debate, frutos da experiência acumulada pelos países em período recente. Ao mesmo tempo, no quarto capítulo, identificaram-se os aspectos para definir alternativas que permitiriam alcançar maior eficiência dos sistemas educativos e a incorporação de novos agentes sociais, tradicionalmente excluídos do mundo da educação. No capítulo cinco, foram apresentados os desafios que deveriam enfrentar os sistemas educativos da região, em seu desenvolvimento

futuro, e as principais estratégias que permitiriam enfrentar adequadamente esses desafios (UNESCO, 1991).

Procedemos, a seguir, ao exame desse documento preliminar e elencamos os principais tópicos de discussões, por acreditarmos na importância desse documento como balizador da Declaração de Quito (1991). Conseqüentemente, estabelecemos a relevância das Organizações Multilaterais no arcabouço político-ideológico das reformas educacionais, na América Latina. Sob nosso ponto de vista, torna-se evidente o papel de ideóloga e indutora das Organizações Multilaterais, aqui representadas pela Unesco/Orealc, na condução das reformas educacionais na América Latina e Caribe. “Este documento de trabajo tiene por objeto facilitar la discusión durante las deliberaciones” (UNESCO, 1991, p. 8).

### **3.1.1 Avanços, Limitações, Obstáculos e Desafios – Material de Trabalho da Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV**

Na concepção do documento, Avanços, limitações, obstáculos e desafios (1991), para compreender adequadamente os fenômenos educacionais e desenvolver estratégias apropriadas, é imprescindível ter uma visão geral dos problemas da educação. Na década de 1980, o desenvolvimento educacional, proposto pelas organizações multilaterais, coexistiu com um retrocesso no âmbito econômico e social da maioria dos países da região. Entre 1980 e 1990, a crise econômica afetou a educação, principalmente pela redução do gasto público e pela deterioração da qualidade de vida da população.

Na concepção do documento “Avanços, Limites, Obstáculos e desafios” (1991), estas foram as principais estratégias públicas para manter a expansão ocorrida na década de 1980:

- dar prioridade às populações de maior vulnerabilidade, que têm sido postergadas frente ao sistema educacional;

- apoiar a racionalização administrativa para maior eficiência na gestão dos sistemas educativos. A perspectiva da descentralização e a maior participação dos pais e da comunidade, em geral, constituíram a principal linha de ação nesse campo;

- coordenar as escolas em atenção à saúde e aumentar, na medida dos recursos disponíveis, a assistência alimentar na escola.

As estratégias apontadas nesse documento preliminar foram as referências para a formulação da Declaração de Quito (Quito), no que concerne à equidade e à gestão dos sistemas educacionais.

A racionalização administrativa apontada nesse documento introduz a perspectiva da descentralização e a maior participação dos pais e da comunidade em geral, na administração educacional. Do nosso ponto de vista, os indicadores elencados nesse documento apresentam uma leitura que sugere que, para conseguir autonomia, as instituições escolares devem tomar medidas financeiras e administrativas. Dentre essas medidas, estamos vendo no interior das escolas o compartilhamento dos custos das unidades escolares com a comunidade local: doação às escolas; cobrança de taxas; estímulo à diversificação de receitas; alocação de recursos consonantes com resultados, entre outros.

A participação da comunidade escolar na administração da escola está, para as organizações multilaterais, estritamente relacionada aos aspectos econômicos e vinculada a estratégias empresariais de gestão, com a clara determinação de desonerar o Estado dos gastos com as políticas sociais.

Outro item elencado nesse documento foi a relação entre as transformações educacionais que acompanharam as transformações econômicas e políticas. Os processos de reforma generalizaram-se nas propostas de descentralização da administração e da gestão dos sistemas educacionais, tanto no nível central como nos níveis locais.

A democratização da gestão da escola implicava, naquele contexto, a combinação de três fatores: ampliação da possibilidade de participação dos processos de tomada de decisão na gestão da educação e na gestão escolar; busca de

autonomia para as unidades escolares; e descentralização de gestão e financiamento. (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 53)

Outro aspecto de relevância apontado nesse documento foi a articulação que o Estado deveria manter com o setor privado e não governamental, no que concerne à participação do setor privado na educação.

Na América Latina, a articulação da participação do setor privado na educação manifestou-se claramente nas políticas públicas para o ensino superior. O volume de financiamento com recursos públicos empregado na ampliação do ensino superior privado foi consideravelmente elevado. Colômbia, Brasil e Chile representam a supremacia dos investimentos no ensino privado, esses países possuem em torno de 70% das matrículas do ensino superior no setor privado.

O documento preliminar de trabalho apontou as discussões que deveriam constar na pauta das reuniões intergovernamentais, das quais destacamos os seguintes itens:

- escolarização mínima de oito a dez anos;
- educação pré-escolar;
- ampliação das condições de acesso e permanência para educação básica;
- atenção à demanda para a educação especial;
- eliminação do analfabetismo e ampliação dos serviços de educação de adultos;
- melhoramento da qualidade e eficiência dos sistemas educativos.

No último capítulo desse documento, intitulado “Os grandes desafios da nova etapa do desenvolvimento educativo”, foram pontuadas estratégias a serem desenvolvidas nos países-membros. Tais estratégias perpassaram a formulação de legislações; mecanismos de avaliação de resultados; promoção de acordos entre Estado, setor privado, administração central e local e a

modernização administrativa para dotar de maior eficiência a organização e os recursos existentes na gestão democrática, destinada a criar condições para que os docentes passassem a ser mais eficientes.

Nesse momento, a terminologia gestão democrática foi introduzida nos documentos relativos ao PPE, resultando em uma das estratégias da Declaração de Quito (1991) e constituindo um eixo institucional na Declaração de Santiago (1993).

Finalizando, esse documento de trabalho propôs aos Estados-membros, um conjunto de desafios para alcançar os objetivos do PPE, em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Foi anunciado que a educação tem um papel de protagonista nos novos modelos de desenvolvimento, e que os desafios consistem na formulação de grandes acordos nacionais para a educação e a criação de um contexto sociopolítico favorável em torno de uma linha de desenvolvimento educativo que se articule com o crescimento nacional (Documento de trabajo/Promedlac IV, 1991).

A partir desse documento de trabalho, indutor da Declaração de Quito (1991), fica evidente a influência dos organismos multilaterais nas proposições das Recomendações e Declarações produzidas, no âmbito do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. Nesse Projeto, as diretrizes são emanadas principalmente dos consultores e técnicos da Unesco/Orealc. Podemos considerar que essa Organização é indutora das reformas educacionais na América Latina, no âmbito do PPE.

A Declaração de Quito (1991), ancorada na perspectiva de propor um novo estilo de desenvolvimento educacional articulado com a mudança produtiva, inserção no mercado mundial e atendimento às exigências para a região, anunciou, no Promedlac IV, uma nova estratégia centrada em:

- 1- melhorar a eficiência dos sistemas educativos;
- 2- melhorar a equidade na distribuição do serviço educativo, oferecendo educação de qualidade aos setores prioritários;

- 3- melhorar a eficiência dos sistemas educativos, desenvolvendo a capacidade de otimizar os recursos.

A Declaração de Quito (1991) anuncia que a

[...] nueva estrategia centrada en la gestión permitirá asegurar la participación plena de los agentes educativos, la responsabilidad por los resultados, la concentración de los recursos en los sectores más necesitados de la población y la responsabilidad y creatividad de los docentes. (OREALC, 2001, p. 30)

No começo da década de 1990, a partir dessa Declaração, iniciou-se, nos Estados-membros um processo de modificações na educação que implicou alterações nos modos de gestão do sistema e das escolas, nos conteúdos, nas formas de financiamento e na criação de mecanismos de avaliação de resultados. Com esses objetivos, o Promedlac IV (Quito 1991) definiu um conjunto de estratégias para conduzir os sistemas educativos, quais sejam:

- La articulación cualitativa entre la educación y las estrategias de desarrollo.
- El fortalecimiento de la dimensión democrática y participativa como estrategia de desarrollo educativo.
- La articulación de nuevas alianzas en torno a la educación.
- La modernización de las modalidades de planificación y gestión.
- La reorientación del currículo: desde las disciplinas, las necesidades básicas de aprendizaje.
- Una nueva conceptualización de la alfabetización y la educación de adultos.
- La incorporación de nuevos actores: familia, empresas, organizaciones comunitarias y medios de comunicación social.
- Mejoramiento de las condiciones laborales y de trabajo de los docentes.
- La diversificación de las fuentes de financiamiento. (UNESCO, 1991)

A partir do conjunto de estratégias proposto pela Declaração de Quito (1991), observamos um processo de reestruturação da organização e da gestão educacional nos países da América Latina. Krawczyk (2000, p. 4) assinala que “[...] isso nos apresenta, no limiar do século XXI, um cenário educativo que, sob o fetiche da modernidade e da democratização, vivifica os fundamentos neoliberais que estão experimentando nossas sociedades”.

Dessa forma, entendemos que as estratégias propostas na Declaração de Quito (1991) apresentaram, em seu bojo, um redimensionamento das relações entre Estado e sociedade civil, balizadas por políticas neoliberais de reestruturação do sistema produtivo. A reforma do Estado desdobra-se em todos os contextos. A reorganização do sistema educacional traduz a adequação da educação à demanda do mercado e a serviço dele, e a gestão como condutora desse processo.

Para responder a esas exigencias se debe invertir prioritariamente en la formación de recursos humanos y **producir una transformación profunda en la gestión educativa tradicional**, de modo que la educación se articule con las demandas económicas, sociales, políticas y culturales, se rompa el aislamiento de las acciones educativas y su contribución se transforme en una herramienta efectiva de desarrollo económico, de una justa distribución de la riqueza y de participación ciudadana. (OREALC, 2001, p. 30, grifo nosso)

Assistimos, durante toda a década de 1990 e até a contemporaneidade, à introdução, nos meios acadêmicos, de um modelo de gestão educacional similar à gestão perpetrada nas empresas capitalistas. A gestão da educação é uma das diretrizes prescritas na condução das reformas educacionais, na América Latina, incorporando mecanismos da administração empresarial na gestão dos sistemas educacionais com vistas à reprodução do capital.

O gerencialismo<sup>7</sup> surge com a função de garantir e conservar os interesses da empresa capitalista, isto é, promover o desenvolvimento da produção com vista à expansão e à acumulação do capital. As políticas

---

<sup>7</sup> Para Castro (2007), o termo gerencialismo refere-se à cultura empresarial competitiva inserida no setor público. Ele contribui para alterar o modelo burocrático piramidal da administração pública, pela flexibilização da gestão, pela redução dos níveis hierárquicos e pelo aumento da autonomia da decisão dos gestores.



públicas para educação são organizadas para promover essa expansão e, por outro lado, internalizar nos indivíduos valores, ideias e concepções que interessam à doutrina econômica do capital.

Para Krawczyk e Vieira (2006), o discurso enfatizado no modelo gerencial produziu dois fenômenos que afetaram a dinâmica escolar. Primeiro, ocorreu a burocratização do cotidiano escolar e a formalização da participação nas instâncias colegiadas, aumentando a atividade administrativa, as demandas das famílias e provocando uma mudança do perfil do trabalho escolar. Concomitantemente, fortaleceu a figura do diretor como gestor, distanciando-o das atividades pedagógicas. Em segundo lugar, o aumento das responsabilidades das instituições escolares e da família na gestão financeira da instituição e nas estratégias de resolução dos problemas educativos levou a uma relação de competitividade entre as unidades escolares, devido à necessidade constante de elaboração de projetos e parcerias com a comunidade para concorrer a recursos governamentais e privados.

Ao analisar esse processo, as autoras indicam que o espaço de autonomia construído a partir dessas políticas fica restrito às responsabilidades transferidas às unidades escolares, em decorrência do processo de descentralização, não se configurando, no entanto, transferência efetiva de poder. A nova dinâmica estabelecida pelas políticas coloca as instituições com menos recursos materiais, humanos e institucionais em piores condições para elaborar projetos de qualidade, produzindo o esfacelamento das instituições e fortalecendo as desigualdades sociais.

Esse movimento fica claro na Declaração de Quito (1991), na qual se evidencia a descentralização das funções administrativas para as instâncias locais e para as unidades escolares.

Tiramonti (2000, p. 118) argumenta:

No início da década de 1990, os governos nacionais iniciaram um processo de modernização da educação que implicou mudanças importantes nos modos de gestão dos sistemas e das escolas, nos conteúdos, nas formas de financiamento, na estrutura acadêmica e no conjunto de princípios e valores que orientam o dever ser educativo, sem que por isso tenham se modificado a distância relativa entre camadas e,

principalmente, as diferenças qualitativas na formação que recebem.

A autora levanta, ainda, a questão de como articular um modelo organizado em torno dos critérios de mercado, com as tradicionais desigualdades que caracterizam a região latino-americana. A forma centralizada de gestão vai cedendo lugar à aparente descentralização, com a inserção de elementos da nova ordem social, imposta por mecanismos que mantêm o controle, como a avaliação e a vinculação de recursos a resultados.

Portanto, consideramos que, a partir da Declaração de Quito (1991), foi introduzido um novo conceito, do ponto de vista neoliberal, na esfera educacional, ou seja, a participação da comunidade como componente de democratização das relações educacionais, além de novos estilos de gestão como estratégia fundamental para melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educativos.

Na concepção desse documento,

En la reunión de Quito (1991), se produce un hito importante; la gestión se sitúa como el eje de la transformación para un nuevo desarrollo educativo de la región, promoviendo la autonomía de las escuelas, y la participación de padres y de la comunidad. (OREALC, 2001, p. 96)

O discurso de participação e de autonomia empregado nos espaços educacionais buscou transferir a responsabilidade pela execução dos serviços educativos para a comunidade local. Torres (2000) assinalou que, para conseguir a autonomia das instituições escolares, recomendam-se medidas financeiras propostas, na maioria dos países, pelo Banco Mundial em suas políticas de financiamento para a educação dos países periféricos. As medidas financeiras propostas foram:

(a) Utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; (b) compartilhar os custos com a comunidade local; (c) efetuar doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; (d) cobrar taxas na educação superior; (e) estimular a diversificação das receitas; (f) certificados e empréstimos educativos; (g) financiamento baseado em resultados e qualidade. No plano administrativo,

recomenda-se maior autonomia tanto para as direções escolares como para os professores: no caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autonomia para definir certos assuntos, tais como alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma adaptação maior às condições locais; no caso dos professores, propõe-se que eles tenham autonomia para definir as práticas de aula, embora dentro de certos limites fornecidos por um currículo nacional, sujeito a normas e padrões, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino. (BANCO MUNDIAL *apud* TORRES, 2000, p. 136-137)

Na visão dos organismos multilaterais, a reforma educacional, entendida como reforma do sistema escolar, foi não somente inevitável, como urgente. Para o Banco Mundial, “postergá-la trará sérios custos econômicos, sociais e políticos para os países” (TORRES, 2000, p. 131).

Os Organismos Multilaterais incitaram os países latino-americanos a concentrar os recursos públicos na educação básica, por considerarem essa fase da educação como essencial para produzir “uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capazes de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 2).

Torres (2000) aponta, ainda, que, no primeiro estudo regional sobre o setor educativo elaborado pelo Banco Mundial – “A Educação na África Sub-Saariana”, em 1988 –, o termo educação básica era reservado para a educação não formal de jovens e adultos nos rudimentos da leitura e escrita e do cálculo. Posteriormente, a educação básica passou a ser equivalente à educação de primeiro grau. No documento do BM, produzido em 1995, sobre política educativa, chama-se educação básica a educação de primeiro grau acrescida do primeiro ciclo da educação secundária, estimando-se a aquisição do “conhecimento, as habilidades e as atitudes para funcionar de maneira efetiva na sociedade” (BANCO MUNDIAL, 1995 *apud* TORRES, 2000, p. 132).

Para o BM e demais organizações multilaterais, a educação básica, como o próprio termo diz – básico, fundamental, principal –, seria suficiente para promover as competências necessárias, leitura, escrita e aritmética

básicas, para formação do trabalhador e, conseqüentemente, criar condições mínimas de inserção no mundo do trabalho e inculcar na classe trabalhadora o único fim possível a sua classe: vender sua única propriedade, qual seja, sua força de trabalho.

### **3.2 Declaração de Santiago (1993) – Promedlac V**

Em Santiago do Chile, no período de 8 a 11 de junho de 1993, foi realizada a Quinta Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe – Promedlac V.

Os debates ocorridos nessa reunião centraram-se na equidade, melhoria na qualidade da educação, erradicação do analfabetismo e nas satisfações básicas de aprendizagem para assegurar uma educação pertinente e de qualidade para jovens e adultos.

O Promedlac V contou com um documento introdutório de referência preparado pela Unesco, intitulado “El Proyecto Principal en la esfera de la educación en América Latina y el Caribe: Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo”.

Na reunião de abertura, presidida pelo Presidente da República do Chile, fizeram uso da palavra o diretor-geral da Unesco, o secretário executivo da Cepal, o vice-presidente do Banco Mundial para a América Latina e Caribe e os representantes das agências que impulsionaram a Conferência de Educação para Todos (Jomtien).

O diretor-geral da Unesco, em seu discurso, destacou a etapa de profundas transformações científicas e tecnológicas pela qual a humanidade passou ao término da Guerra Fria. E, que, para enfrentar esses desafios, todos concordavam que não se poderia viver em sociedades politicamente democráticas, economicamente competitivas, socialmente justas e respeitosas dos direitos humanos sem uma reformulação profunda dos sistemas educacionais.

Para o secretário executivo da Cepal, Gert Rosenthal, a problemática do desenvolvimento da região envolveu o conhecimento e a formação de recursos humanos, elementos fundamentais para superar a crise da região latino-americana, e a inadequação dos sistemas educacionais frente às vertiginosas transformações científicas e tecnológicas e seus impactos na vida cotidiana dos homens.

O vice-presidente do Banco Mundial para a América Latina e Caribe enfatizou a alta prioridade que sua instituição atribui à expansão da educação, considerando que o melhoramento de sua qualidade é decisivo para diminuir a pobreza e gerar melhores condições de vida para a população.

Com esses pronunciamentos foi encerrada a Conferência de abertura do Promedlac V. Os informes apresentados pelos países mostraram um consenso em torno do diagnóstico da região na identificação dos problemas, na definição de prioridades e nas possíveis alternativas de soluções. Essas posições expressaram as recomendações que surgiram na Declaração de Santiago (1993).

Em relação ao documento indutor dessas posições – *Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo* –, produzido pela Unesco, os Ministros de Educação concluíram em Santiago (1993), que o problema da educação não era conjuntural, mas a expressão do esgotamento das possibilidades e dos estilos tradicionais de ensino. Indicaram, assim, a urgência da disseminação de políticas educativas de Estado, em vez de políticas educativas de governo. Um acordo entre os diferentes atores, fundado em um pacto social, constituiu a inovação mais significativa da década de 1990.

La experiencia internacional indica que esto requiere una transformación institucional para desarrollar un esquema de administración y gestión que brinde mayores grados de autonomía y permita la apertura de la educación a los requerimientos de la sociedad. (UNESCO, 1993, p. 27)

Analisando a partir desse ponto de vista, Carvalho e Neto (2004) apontam que a crise da escola é percebida quando ela está aquém das necessidades do mercado. “Declara-se, então, a crise do sistema escolar,

materializada pela falência da estrutura educacional cristalizada pela má qualidade dos livros didáticos, pelos currículos, pela avaliação e pelos agentes educacionais: diretores, professores e equipe técnica” (CARVALHO; NETO, 2004, p. 38).

Dessa forma, a denominada improdutividade da escola pública passou a ser atribuída à ineficácia de seus principais agentes, constituindo uma crise gerencial e atribuindo aos atores do processo educacional e ao Estado, devido a sua ineficiência em gerir as políticas educativas, a responsabilidade pela crise escolar, reforçando a ideologia neoliberal.

Não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam professores qualificados; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes. Sendo assim, transformar a escola supõe um enorme desafio gerencial: promover uma mudança substantiva nas práticas pedagógicas, tornando-as mais eficientes; reestruturar os sistema para flexibilizar a oferta educacional, reformular o perfil dos professores, requalificando-os, implementar uma ampla reforma curricular etc. (SILVA; GENTILI, 1996, p. 18)

Nessa mesma perspectiva, alojaram-se as determinações pedagógicas do documento introdutório do Promedlac V, sinalizando a necessidade de introduzir nos currículos uma nova lógica: a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (NBA) pertinentes ao desempenho nos diferentes âmbitos da sociedade.

Explicitou-se, no documento, a necessidade de pensar a educação com as competências requeridas pelos sujeitos e pela sociedade para superar o enfoque tradicional, centrado em uma oferta educativa desvinculada das demandas da sociedade.

Esto implica ampliar el número de actores sociales que definen los objetivos del currículo y diseñar modalidades pedagógicas que formen individuos creativos y solidarios; que se comuniquen tanto en forma oral como por escrito, que sean capaces de identificar problemas y buscar información pertinente y que opten con racionalidad entre alternativas. (UNESCO, 1993, p. 19)

A título de ilustração, apontamos que, durante a década de 1990 e início do século XXI, foi introduzido, na América Latina, o material de formação docente “Necesidades Especiales en el aula: Guía para la formación del profesorado”. Esse conjunto de materiais resultou de um estudo organizado pela Unesco, iniciado em 1988, em Nairóbi, no Quênia, abrangendo 14 países e realizado por uma equipe de pesquisadores da Universidade de Londres. Esse material foi referência nos seminários regionais de capacitação docente nas escolas públicas estatais da América Latina.

Esta guía es resultado de cuatro años de investigaciones y preparativos, en relación con el proyecto de la Unesco para la formación de maestros “Necesidades especiales en la aula”. La finalidad del Proyecto consistía en preparar y distribuir un conjunto de materiales de formación de maestro. (AINSCOW, 2001, p.13)

O Material de Formação Docente contemplou quatro módulos, assim distribuídos: Módulo 1– Introdução a Necessidades especiais na sala de aula; Módulo 2 – Necessidades especiais: definições e respostas; Módulo 3 – Conseguir escolas eficazes para todos; Módulo 4 – Ajuda e apoio.

A concepção do material estava em conformidade com as Recomendações e Declarações propostas pelo Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe. Percebemos que, concomitantemente à formulação de propostas de reformas educativas na região, foi inserido um instrumento que aloja as concepções das reformas no interior das escolas. Durante a década de 1990, enquanto as reformas eram postuladas pelos dirigentes estatais, a escola estava sendo invadida por preceitos que indicavam a mudança desejável, mediante recursos disseminados na própria comunidade. De forma perversa, com essa estratégia, responsabilizou-se a comunidade escolar pela melhoria das condições de ensino e aprendizagem dos alunos.

Dessa maneira, foram conduzidas as reformas educacionais na América Latina, e a Declaração de Santiago (1993) expressou essas concepções. Podemos considerar, no caso específico do PPE, a Unesco como ideóloga das reformas educacionais e seu corpo técnico como intelectuais orgânicos do capital.

A Declaração de Santiago (1993) propôs um novo sentido aos objetivos do PPE, apontando para uma mudança no modelo pedagógico, orientado para a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Esse ponto de vista orientou para a visibilidade da escola, tornando-a o eixo para a mudança. Outorgando maior autonomia para as escolas, na tomada de decisões pedagógicas e de gestão para a consecução desse objetivo, essa Declaração propôs quatro eixos prioritários:

- el eje institucional I: profesionalización de la acción de los ministerios de educación;
- el eje institucional II: profesionalización de la acción en la escuela;
- el eje pedagógico I: profesionalización de la enseñanza en las escuelas;
- el eje pedagógico II: mejoramiento de la calidad de educación básica de jóvenes y adultos. (Orealc, 2001, p. 32)

Na concepção desse documento, os eixos institucionais e pedagógicos deveriam propor as seguintes ações:

- Eixo Institucional I – fortalecer institucionalmente os Ministérios de Educação; promover as capacidades técnicas e políticas de seus funcionários; introduzir sistemas de avaliações por resultados e focalizar em ações para reduzir as desigualdades educacionais e numa política de fomento às inovações.
- Eixo Institucional II – associar a criação de condições materiais e incentivos para que a escola possa aproveitar melhor sua nova autonomia; incluir ações para a criação de uma nova gestão: participação dos professores e da comunidade educativa nos projetos pedagógicos e institucionais; fortalecer a função estratégica do diretor da escola; estimular a descentralização curricular e o desenvolvimento da infraestrutura física e técnico-pedagógica da escola.
- Eixo Pedagógico I – promover a aprendizagem da leitura, da escrita e da matemática; incorporar componentes da cultura técnico-científica e



do meio ambiente; melhorar a remuneração e as condições de trabalho dos docentes e a formação e o aperfeiçoamento dos docentes.

- Eixo Pedagógico II – orientar o avanço da qualidade da educação básica de jovens e adultos e da qualidade dos processos e resultados de aprendizagens.

Para a execução desses eixos, a Declaração de Santiago (1993) concentrou-se mais no nível da escola, propondo programas focalizados, assinalando a atenção para a diversidade social e cultural e estabelecendo como prioridade a educação inicial e os quatro primeiros graus da educação básica (UNESCO, 2001).

### **3.3 Recomendação de Kingston (1996) – Promedlac VI**

Em Kingston, Jamaica, de 13 a 17 de maio de 1996, ocorreu a sexta Reunião do Comitê Regional Intergovernamental, Promedlac VI, concomitantemente à sétima Reunião de Ministros de Educação da América Latina e Caribe (Minedlac) VII. Nessa reunião, foram reafirmados os compromissos assumidos pelos governos da região na criação do PPE e proclamado o reajuste do PPE ao novo contexto social, educacional, político, econômico, tecnológico, familiar e cultural da região (UNESCO, 2001).

A Minedlac VII produziu uma Recomendação que apontava o comprometimento com as seguintes orientações na formulação e execução de políticas educacionais nacionais:

- a educação como política de Estado;
- melhoria da capacidade de gestão: maior protagonismo da comunidade educativa local e um papel mais estratégico da administração central;
- prioridade nas aprendizagens e na formação integral;
- democratização e cultura da paz na educação: incorporar os valores fundamentais do ser humano na agenda de transformação educativa;

- aliança da educação com os meios de comunicação, trabalho e família;
- avaliação e medição da qualidade da educação;
- valorização profissional dos docentes;
- educação como uma aprendizagem contínua;
- a educação superior: fator crítico para o desenvolvimento da região;
- financiamento e alocação de recursos.

Os Ministros de Educação dos países da América Latina e Caribe propuseram que a Unesco difundisse amplamente a Recomendação, mediante publicações, reuniões técnicas e outros eventos. Esse encontro de Ministros de Estado de Educação também propôs ao diretor-geral da Unesco que, juntamente com o Comitê Intergovernamental, organizasse um grupo de consultores para avaliar o Projeto Principal de Educação, e que essa avaliação fosse incorporada na agenda do P Promedlac VII. (Recomendación de Minedlac VII).

Na Reunião de Kingston (1996), foi apresentado um documento introdutório, preparado pela Unesco, denominado “Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal”.

Nesse documento, abordou-se a necessidade de melhorar substancialmente a educação para que contribuísse com o desenvolvimento e com a cultura da paz, bem como para a definição de metas pertinentes ao acesso universal à educação básica e à alfabetização. Ainda foi introduzida, nessa reunião, a promoção dos chamados quatro pilares da educação contidos no Informe da Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors: aprender a conhecer, aprender a ser, aprender a fazer e aprender a conviver.

Consecuentemente, la Reunión de Kingston queda asociada al Informe de la Comisión Delors (La Educación Encierra un Tesoro), el que se suma a las referencias ya obligadas de Cepal/Unesco (Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad) y de Jomtien

(Educación para Todos). La influencia de este Informe en la reunión de Kingston se aprecia cuando en la Recomendación se reafirma el principio de la educación permanente para todos y se pone énfasis en la dimensión humana de la educación y en la importancia de los aprendizajes significativos referidos a las habilidades fundamentales para establecer relaciones consigo mismo, con los otros y con medio ambiente. (OREALC, 2001, p. 34)

O relatório coordenado por Jacques Delors – Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: Educação um tesouro a descobrir – teve ampla influência nas políticas educacionais em âmbito mundial.

Esse documento abalizou três grandes desafios para as políticas educativas: promover vias e meios de desenvolvimento sustentável; contribuir para a compreensão mútua dos povos; renovar a vivência concreta da democracia (DELORS, 2001, p. 14).

Para o Relatório Delors, a educação deveria dar respostas ao mundo globalizado, por meio de sua presumida capacidade de desenvolvimento humano, considerando a competição indispensável ao progresso e às desigualdades como resultado do crescimento do conhecimento e da limitada capacidade de sua assimilação pelos indivíduos. Assim, aprender a conhecer, aprender a ser e aprender a conviver passaram a ser referências nos meios educacionais latino-americanos.

Duarte (2000, p. 49-50) aponta que:

A saída passa a ser a de atribuir à escola a tarefa de preparar os indivíduos para estarem sempre aptos a aprender aquilo que for necessário em determinado contexto e momento de sua vida. A saída é o aprender a aprender. [...] Os limites (ou os compromissos) ideológicos da comissão ficam evidentes na sua concepção de que a solução está em transformar a educação, que passaria de motor do desenvolvimento econômico a motor do desenvolvimento humano.

Acentuou-se, assim, a centralidade da educação na capacidade de gerar empregabilidade, por meio da formação da força de trabalho e,

consequentemente, consumo, fator requerido pelo capitalismo num mundo globalizado, que tem como meta a acumulação de capital.

Esse documento introdutório também apresentou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) como sustentação para as novas determinações emanadas na Recomendação de Kingston (1996).

Relembramos que a Declaração Mundial sobre Educação para Todos – satisfação das necessidades básicas de aprendizagem – foi celebrada em Jomtien (Tailândia), de 5 a 9 de março de 1990, estabelecendo um compromisso entre governos, organismos multilaterais e organizações não governamentais. Essa Declaração teve a intenção de construir uma política educacional, consagrando o princípio de “educação básica para todos”. A Declaração de Jomtien (1990) proferiu a articulação do princípio da educação para todos com a equidade e a qualidade da educação.

Para a Unesco, as proposições formuladas na Declaração de Kingston (1996) não encontram ressonância nas políticas educacionais dos Estados-membros. Justifica-se, assim, o fortalecimento dos investimentos nas instituições privadas de educação e a delegação do ensino público à comunidade local, o que assegurou um tipo de educação para as elites e outro para a imensa maioria da população, caracterizado pela aquisição de conhecimentos mínimos imprescindíveis ao constante processo de adaptação às mudanças, nos padrões de exploração do trabalho, e a assimilação das expectativas de consumo produzidas pela propaganda (DUARTE, 2001).

Nossas análises apontam que as reformas educacionais na América Latina ocorreram a partir do início da década de 1980, contrariamente a posições de alguns estudiosos da área das políticas educacionais, como Krawczyk (2000) e Arelaro (2000), que consideraram que essas reformas iniciaram-se a partir dos acordos firmados pelos governos e organismos multilaterais na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990. As concepções ideológicas contidas na Declaração da Cidade do México (1979) avalizam nossa conclusão, pois contêm a gênese das reformas educativas para a América Latina.

En la Declaración de México (1979) se acordó una propuesta de democratización educativa e social que contenía el germen de prácticamente todas las agendas educativas de la región durante los años de 80 e 90, así como de la Declaración de Jomtien sobre Educación Para Todos, en 1990. (OREALC, 2001, p. 21)

Dessa forma, consideramos a relevância deste Projeto e suas Recomendações e Declarações na formulação das políticas educativas no âmbito da América Latina.

O Promedlac VI propôs as seguintes orientações para o desenvolvimento do PPE:

- La educación como política de Estado. Ello requiere: a) una participación eficaz de la sociedad civil; b) medidas urgentes articuladas con políticas de mediano y largo plazo; c) sensibilización de la opinión pública.
- Mejoramiento de la capacidad de gestión por medio de un mayor protagonismo de la comunidad local, un papel más estratégico de la administración central, y mayor autonomía financiera de las escuelas.
- Prioridad a los aprendizajes y a la formación integral.
- Democratización y cultura de paz, asociándola a la obligatoriedad y gratuidad escolar; la promoción de la paz y tolerancia; y el desarrollo de escuelas integradoras para responder a las necesidades educativas especiales.
- Adecuada atención educativa a las poblaciones indígenas. [...].
- Alianza de la educación con los medios de comunicación, el mundo del trabajo y la familia.
- Evaluación y medición de la calidad para asumir responsabilidad por los resultados.
- Valorización profesional de los docentes ligada al desempeño. Se requiere fomentar en ellos la capacidad para atender las necesidades de aprendizajes de los alumnos y asumir la responsabilidad por los resultados.
- La educación para un aprendizaje continuo a lo largo de toda la vida.
- La educación superior debe esforzarse en cumplir con los más altos estándares de calidad y colaborar en el mejoramiento de la calidad de los niveles educativos precedentes y en la formación inicial de maestros.

- Incremento de los recursos y mejoramiento de la eficiencia de su uso, tanto en el nivel de la escuela como en el sistema educativo. (OREALC, 2001, p. 35-36)

Com essas orientações, a Recomendação de Kingston (1996) encerrou a década de 1990, alinhando o PPE à proposta que atribuiu à educação a função de responder às transformações produtivas requeridas pelo desenvolvimento econômico e social imposto pela nova ordem neoliberal.

No contexto das reformas educacionais para a América Latina, a gestão educacional aparece como eixo central de mudanças das organizações escolares, e o Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe foi o principal articulador das proposições reformistas para a região.

A partir de 1985, foi criada, no âmbito do PPE, uma rede específica sobre gestão – a Red Regional de Capacitación, Innovación e Investigación em Políticas y Gestión de la Educación Básica (Replad), cuja estratégia foi articular a produção de conhecimentos com a formação e a capacitação, com ênfase na gestão dos sistemas educativos nos países da América Latina.

A Replad propõe o desenvolvimento de novos conceitos de gestão e a criação de novas estruturas organizativas no interior dos sistemas educativos. A Orealc (2000) aponta que a Replad, no final do ano de 2000, contava com a participação de 17 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) e que alguns deles, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela, organizaram redes nacionais de gestão. Essas redes regionais contaram com a participação dos Ministérios de Planejamento e Educação, centros de pesquisa, universidades e organismos educativos e sociais.

A Orealc (2001) aponta que, dentre as redes estabelecidas no decorrer do PPE, a Replad contou com um contexto mais favorável a sua implantação e duração, visto que a gestão foi a estratégia central das reformas, especialmente na década de 1990.

Os documentos produzidos nas reuniões da Replad pontuam que as novas orientações, introduzidas a partir de meados da década de 1980, em termos de planejamento e gestão dos sistemas educativos devem considerar a gestão como um processo de participação social. Gerir a escola pública significou para as políticas educacionais, com orientação das organizações multilaterais, incorporar à comunidade escolar a responsabilidade pela organização administrativa e pedagógica da instituição escolar, sem, no entanto, incorporar a comunidade escolar na articulação dos processos mais amplos de promoção de políticas públicas para educação e na tomada de decisões.

O discurso da descentralização administrativa e financeira como eixo central da gestão da educação, segundo Krawczyk e Vieira (2003), não significa apenas a transferência de parcelas administrativas centrais para distritos ou municípios, mas também o deslocamento do gerenciamento das unidades do sistema para elas próprias em colaboração com a comunidade local.

Dessa forma, percebemos que não se trata de participação da comunidade no sentido de expandir as vias de interlocução entre os segmentos escolares e a classe trabalhadora, usuária da escola pública: é antes a introdução de um modelo de gerenciamento que descentraliza a figura do gestor. Ao retirar as características de chefe, configuradas no modelo taylorista/fordista, passa a constituir uma figura gestora que agrega parceiros, otimiza resultados, institui uma gestão em que todos participam e se responsabilizam pelos resultados, tal qual o modelo de gerenciamento adotados nas empresas capitalistas. A rigidez do modelo taylorista e fordista cedeu lugar à produção flexível do toyotismo.

Para Batista (2008), fordismo, taylorismo e toyotismo são expressões particulares de um mesmo fenômeno, qual seja, o controle do processo de trabalho pela dinâmica da acumulação capitalista.

Comparado à rigidez da organização do trabalho taylorista-fordista, o toyotismo pode parecer um modelo de produção e gerenciamento da força de trabalho melhor, e de fato o é. Mas não para os trabalhadores, e sim para o capital, pois, além das

técnicas já experimentadas e desenvolvidas pelos modelos de Ford e Taylor, o Sistema Toyota de Produção aprimorou a intensificação do trabalho e ampliou as dimensões da exploração da força de trabalho quando sistematizou as técnicas de apropriação da subjetividade. (BATISTA, 2008, p. 11)

Esse novo modelo pressupõe que os trabalhadores tenham capacidade de adaptar-se às constantes mudanças do mercado e possam contribuir em várias funções, inclusive na gestão. Ele apresenta um discurso ideológico de cooptação dos trabalhadores, disseminando uma ideia de gestão democrática e participativa, como se os interesses dos trabalhadores fossem os mesmos que os dos capitalistas.

Fica evidente que a gestão democrática, anseio histórico dos trabalhadores em educação, fica subsumida à gestão gerencial da educação, com o propósito de modernização da gestão da escola pública, que alardeia a eficiência e eficácia. Entretanto, no interior das instâncias escolares, onde deveria se constituir um espaço democrático, essa condição se reduz a um simples argumento retórico.

Oliveira (1996, p. 77) aponta a transferência da democracia para o discurso da qualidade.

O empenho por parte do Estado em administrar o ensino a partir dos critérios da iniciativa privada se refere ao deslocamento do problema de democratização do ensino para o discurso hegemônico da qualidade e transferência dos conteúdos que caracterizam a discussão sobre qualidade no campo produtivo-empresarial para as políticas educativas e os processos pedagógicos.

A transferência do discurso empresarial para os processos de gestão educacional, do nosso ponto de vista, caracteriza os indicadores de descentralização, participação e autonomia, que na literatura especializada são componentes balizadores da gestão democrática.

A participação e a autonomia que encontramos nos documentos produzidos no decorrer do PPE, dizem respeito a encargos para a comunidade escolar, aqui entendida como docentes, alunos, pais, administrativos e



comunidad circundante, de gerir as instituições escolares, responsabilizando-se pelo gerenciamento e financiamento da escola.

No documento Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe (OREALC, 2001) são apresentadas as experiências, que a Orealc considera exitosas, de transformações da gestão educativa nas quais os componentes de descentralização, autonomia e participação da comunidade são evidenciados. Esses componentes, durante a década de 1990, foram estabelecidos nas Declarações de Quito (1991), Santiago (1993) e de Kingston (1996).

Nesse documento produzido pela Orealc são apresentadas cinco experiências dos países latino-americanos, consideradas exitosas, as quais reproduzimos no quadro a seguir.

<b>PROGRAMA</b>	<b>COMPONENTES</b>
<b>EDUCO</b>  <b>El Salvador</b>	<p>Tiene como finalidad la provisión de servicios educativos orientados hacia la participación de la comunidad, en áreas rurales más pobres. Funciona através de las Asociaciones Comunales de Educación (ACE), que están integradas principalmente por padres de familia, las cuales firman un convenio con el Ministerio de Educación, quien promoví los fondos que serán administrados por la comunidad</p>
<b>CONSEJOS DIRECTIVOS ESCOLARES (CDE)</b>  <b>El Salvador</b>	<p>Modelo de administración escolar através de la creación de un Consejo Educativo Escolar en las instituciones educativas oficiales que integran al director, representantes de los docentes, padres y alumnos para la tomada de decisiones en la administración de los servicios educativos. Sus funciones son: definir prioridades, aprobar y divulgar el Programa Escolar Anual, y gestionar recursos</p>

<p><b>PROGRAMA DE APOYO SOLIDARIO A LAS ESCUELAS (PASE)</b></p> <p><b>Bolivia</b></p>	<p>humanos y financieros.</p> <p>Consta de dos subprogramas que buscan atender las necesidades de refracción de la infraestructura escolar, y la provisión de mobiliario y materiales a las escuelas. Todos los actores de la comunidad escolar identifican sus necesidades y establecen prioridades de infraestructura, mobiliario y materiales. Todas las escuelas reciben una Guía de Priorización y una Autorización de Compras o de Contratación de Servicios. Este último debe estar firmado por los representantes de la junta escolar</p>
<p><b>AUTONOMIA ESCOLAR</b></p> <p><b>Mina Gerais, Brasil</b></p>	<p>Autonomía de las escuelas en la área financiera, administrativa y, principalmente, pedagógica. La escuela recibe recursos financieros para su mantenimiento. Deciden sobre el calendario escolar, criterios para organizar grupos-curso y sobre las estrategias de acompañamiento y evaluación de los aprendizajes. Dirección colegiada en las escuelas a través de dos estrategias: los consejos escolares y la elección de directores. Los directores son nombrados tras un proceso de selección entre candidatos. Los consejos escolares están compuestos por profesores, alumnos y padres, quienes junto con los directores toman decisiones sobre los asuntos de la escuela.</p>
<p><b>PROGRAMA NACIONAL DE AUTOGESTION PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO (Pronade)</b></p>	<p>El programa se fundamenta en la promoción de los miembros de la comunidad para lograr su desarrollo y la solución de sus problemas, por medio de la autogestión comunitaria sobre la base de una organización formal legalizada. El Pronade establece los requerimientos mínimos (técnicos, educativos y</p>

<b>Guatemala</b>	administrativos) para poder iniciar un proyecto educativo, y durante su ejecución evalúa y supervisa el proyecto de aprendizaje y el desarrollo de los proyectos. El Ministerio de Educación firma un convenio con cada comité educativo (Coeduca), en el que se compromete a traspasarles los recursos financieros para financiamiento del docentes y servicios de apoyo (ayuda alimenticia, valija didáctica y útiles escolares).
------------------	---

O primeiro aspecto por nós identificado, antes de adentrarmos na análise dos componentes indicadores de gestão, é a precariedade das instituições escolares latino-americanas no limiar do século XXI. São indicadas, nesse quadro de referência sobre as experiências de gestão da escola pública estatal, as ações desenvolvidas nos programas em diferentes países. O que aparece como uma realidade consonante nos cinco países é a alocação dos recursos financeiros para, em primeira instância, promover a estrutura física das instituições escolares.

A maioria das escolas públicas na América Latina é apontada, pela imprensa e pela literatura, como uma das piores do mundo em relação à estrutura física. As precárias condições físicas das instituições escolares demonstram o descaso dos Estados nacionais para com a educação pública. Esse mesmo Estado que apregoa, por meio de suas políticas públicas, a democratização do acesso à escola às crianças em idade escolar, omite uma realidade social na qual a desigualdade está profundamente enraizada.

Entendemos esse descaso como intencional, pois o Documento Setorial afirma “que essas despesas em construção não são imprescindíveis para a obtenção de resultados acadêmicos desejáveis” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 33, *apud* TORRES, 2000, p. 135). No documento, recorre-se à Grécia Antiga para justificar que “em verdade, a primeira ‘academia’ na Europa foi um lugar aberto com árvores onde ensinava Platão” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 33, *apud* TORRES, 2000, p. 135).

O neoliberalismo exhibe como expoente da liberdade o descomprometimento do Estado com as políticas sociais, entendidas como saúde, educação, habitação e saneamento básico. Para o Estado neoliberal, os gastos com as políticas sociais oneram o orçamento, que deve ser empregado em ações que tragam retorno para o capital.

Os programas difundidos como experiências exitosas de gestão na América Latina apresentaram um modelo de gestão que, por intermédio do discurso encantador da descentralização financeira e administrativa, propõe autonomia e participação nas instituições escolares.

Torres (2000), ao analisar as experiências exitosas, os programas inovadores e as boas práticas tipicamente apresentadas nas publicações educativas do BM e dos demais organismos internacionais, com quadros inseridos ao longo dos textos para exemplificação da bondade de determinadas opções políticas, aponta que, geralmente, as experiências aparecem sem o seu contexto. As práticas são descritas a partir de seus aspectos mais superficiais, sem a descrição dos problemas e das limitações ocorridos em sua trajetória.

Para a autora, as experiências exitosas, no contexto dos documentos das políticas, cumprem uma função clara, qual seja, ao invés de explicar a dinâmica e mostrar a complexidade e a especificidade dos processos reais de inovação, tentam convencer o leitor e, principalmente, aqueles que tomam decisões sobre política dos prós e dos aspectos positivos daquilo que propõem. Essa postura leva necessariamente à simplificação, ao ocultamento e inclusive à distorção da realidade.

Dessa forma, conhecendo o caminho complexo e tortuoso, com altos e baixos, e também com importantes retrocessos, que geralmente percorrem a inovação e a reforma educativa, elas têm a tendência a aparecer sem história, recortadas e congeladas num presente escolhido como momento ideal de sua realização; conhecendo os baixos níveis de sobrevivência das experiências inovadoras, em geral, não se menciona sua dimensão temporal (quando foi iniciado o programa, se ainda sobrevive etc.): conhecendo as dificuldades crônicas mostradas pelas inovações para se estenderem e para se generalizarem, assim como ausência de avaliação de seus resultados e impacto, costuma ser omitida a menção de números; conhecendo, finalmente, o custo de muitas dessas

inovações, dificilmente se encontram referências a custo. (TORRES, 2000, p. 150)

Desse modo, entendemos que para os trabalhadores da educação é consenso a urgência em transformar as estruturas organizativas da gestão escolar. Os princípios de autonomia e participação estiveram presentes nas reivindicações dos movimentos em favor da escola pública no espaço latino-americano.

Do nosso ponto de vista, o pensamento hegemônico nas reformas educacionais, nas últimas décadas do século XX, descentralizam cada vez mais a responsabilidade do Estado em prover condições materiais de existência da escola pública estatal, transferindo para a escola a responsabilidade de buscar novas fontes de recursos, por meio de organizações não governamentais, organizações comunitárias locais, associações de pais e mestres, com o objetivo de melhorar o orçamento e os serviços da escola.

A gestão democrática da escola pública estatal no contexto das reformas apresenta-se diluída no processo de constituição das forças materiais e culturais existentes neste momento histórico.

E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do povo entendido no estrito significado político. Não existe um capitalismo governado pelo poder do popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida. (WOOD, 2006, p. 7-8)

Concebemos que a gestão democrática da escola pública estatal surge apenas como uma expressão da luta de classes, expondo os limites existentes da própria democracia liberal.

Entendemos, portanto, com Wood (2003, p. 201) que:

O liberalismo é uma ideia moderna baseada em formas pré-modernas e pré-capitalistas de poder. Ao mesmo tempo, se os princípios básicos do liberalismo são anteriores ao capitalismo, o que torna possível a identificação de democracia com liberalismo é o próprio capitalismo. A ideia de democracia liberal só se tornou pensável – e quero dizer literalmente pensável – com o surgimento das relações sociais capitalistas de propriedade. O capitalismo tornou possível a redefinição de democracia e sua redução ao liberalismo.

Dessa forma, entendemos a gestão democrática da escola pública articulada e redefinida com a concepção de democracia posta nas relações sociais capitalistas. A ideia de democracia, como aponta Chauí (1980), é uma farsa bem-sucedida, pois confunde-se com processo eleitoral, com a ideia de coletivo, e encontra-se, a democracia, moldada sobre os imperativos do mercado econômico e de uma conjuntura totalmente desigual, em que a imensa maioria da população vive à margem dos direitos básicos de apropriação dos bens que os homens, em seu conjunto, produziram ao longo de sua existência.

## CAPÍTULO IV

### PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – BALANÇO E PERSPECTIVAS

Apresentamos neste capítulo alguns elementos que permitem compreender o papel desempenhado pelas reformas educacionais e pelas organizações multilaterais, no âmbito do PPE, e as Recomendações sobre as políticas educativas para o século XXI na América Latina.

Para tanto, analisamos o documento produzido pela Unesco *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe* elaborado em 2001, a partir das recomendações constantes no Minedlac VII e o último documento produzido pelo Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, a Declaração de Cochabamba – Recomendações sobre Políticas Educativas para o início do século XXI, e a *Séptima Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación* (Promedlac VII).

Abordamos também, neste capítulo, o documento *Reformas Educacionais na América Latina: Balanço de uma Década*, material produzido pelo Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina (Preal), por entendermos que ele exprime o pensamento dos Organismos Multilaterais sobre as reformas ocorridas na América Latina durante a última década do século XXI, o que poderá nos auxiliar a compreender os mecanismos utilizados pelas organizações na condução das reformas educacionais.

Acreditamos que as análises efetuadas nos capítulos anteriores, bem como a exposição que segue, mostram a importância do conjunto de Declarações e Recomendações produzido ao longo de 20 anos do PPE, na condução das políticas educativas na região latino-americana.

#### **4.1 Declaração de Cochabamba (2001) – Recomendações sobre Políticas Educativas para o Início do Século XXI – Promedlac VII**

A sétima Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (Promedlac VII) ocorreu em Cochabamba – Bolívia, entre 5 e 7 de março de 2001. Convocada pela Unesco, dela participaram 21 Estados-membros, dois Estados Associados da região cujas delegações foram dirigidas por Ministros de Educação, vice-ministros e secretários de Estado. Participaram também Estados-membros de outras regiões, agências das Nações Unidas, organizações intergovernamentais e não governamentais, assim como representantes de instituições e fundações.

Na Reunião de Cochabamba (2001), as agências internacionais, sob a liderança da Unesco, expuseram suas linhas de ação em consonância com o Marco de Acción de Dakar – Educación para Todos: cumplir nuestros compromissos comunes, realizado em Senegal de 26 – 28 de abril de 2000.

Cochabamba (2001) reconheceu a existência de 40 milhões de analfabetos maiores de 15 anos, que representam mais de 11% da população total da região; 220 milhões de pessoas na América Latina e Caribe vivem em situação de pobreza.

A Declaração de Cochabamba (2001) centrou seus esforços na qualidade dos processos educativos, vinculando-os à gestão e aos resultados de aprendizagens. Percebemos nesse documento que as orientações se alojam, mais uma vez, na condução dos processos pedagógicos da educação formal pelos indivíduos, sejam eles professor ou aluno. Uma referência aos pressupostos individualistas da concepção liberal de homem e sociedade, que ao mesmo tempo naturaliza as determinações políticas, econômicas e sociais, limita o conhecimento individual e estabelece suas práticas pedagógicas para a formação da capacidade adaptativa dos indivíduos. Nessa perspectiva, a atenção à diversidade torna-se um recurso pedagógico, pois, elegendo-se as diferenças que constituem a pluralidade da região latino-americana como indicador de teorias pedagógicas que fazem prevalecer o discurso ideológico e desenvolvendo-se sistemas educacionais que valorizem a diversidade dos



alunos, os altos índices de repetência, evasão e exclusão escolar serão superados.

Na Declaração de Cochabamba (2001), em que se reproduzem as proposições do Foro Mundial de Educação e do Relatório para a Unesco da Comissão Internacional Sobre Educação para o Século XXI, conhecido como Relatório Jacques Delors, observamos um discurso que perpetua a educação como propulsora de um conjunto de princípios que associa a educação com o desenvolvimento das nações, como aponta Duarte (2000, p. 47):

Para a reprodução do capital, torna-se hoje necessária, como foi visto, uma educação que forme os trabalhadores segundo os novos padrões de exploração do trabalho. Ao mesmo tempo, há necessidade, no plano ideológico, de limitar as expectativas dos trabalhadores em termos de socialização do conhecimento pela escola, difundindo a ideia de que o mais importante a ser adquirido por meio da educação não é o conhecimento, mas sim a capacidade de constante adaptação às mudanças no sistema produtivo.

Desse modo, para Duarte (2000), os discursos educativos difundem a ideia de que os problemas atuais de desemprego são consequência da má formação dos trabalhadores, de uma escola não adequada aos novos tempos, com conteúdos ultrapassados, recursos pedagógicos obsoletos, professores sem iniciativa nem criatividade, sem espírito de trabalho coletivo e, ainda, uma comunidade de pais que não trabalha em favor da escola pública.

Ainda, para o autor, o discurso educativo possui a importante tarefa de esconder as contradições do projeto neoliberal de sociedade, isto é, as contradições do capitalismo atual, transformando a superação dos problemas sociais em uma questão de mentalidade individual.

A Declaração de Cochabamba (2001) – Recomendações sobre políticas educativas para o início do século XXI –, cuja redação teve a participação dos próprios ministros, está dividida em nove seções:

- novos sentidos para a educação em um mundo globalizado em permanente mudança;

- aprendizagens de qualidade e atenção à diversidade: eixos prioritários das políticas educativas;
- fortalecimento e ressignificação do papel dos docentes;
- processos de gestão a serviço da aprendizagem e da participação;
- ampliação e diversificação das oportunidades de aprendizagem ao longo de toda a vida;
- meios tecnológicos para transformação da educação;
- financiamento para melhorar a aprendizagem para todos;
- sistema de informações para melhoramento das políticas e práticas educativas;
- cooperação internacional.

Com essas recomendações, foi aprovada a Declaração de Cochabamba sobre políticas educativas para o século XXI.

As recomendações propostas para o século XXI, resultado da Declaração de Cochabamba (2001), demonstram que o conjunto de Declarações e Recomendações propostas pelo PPE ao longo de 20 anos ainda continuam com os mesmos objetivos e reafirmam os fundamentos neoliberais, propostos na Declaração do México (1979).

De acordo com Dal Ri e Vieitez (2009, p. 294), o neoliberalismo retoma a teoria do capital humano que se baseia na concepção de que o homem é um *homo economicus*.

E que essa teoria afirma que uma maior escolarização contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, em função de renda que decorre, diretamente, da sua melhor qualificação para o desempenho no mercado de trabalho.

Os autores argumentam, ainda, que a teoria do capital humano ressurgiu das cinzas, porém acompanhada dos fundamentos que dão sustentação à

produção flexível, bem como das recomendações de eficiência e produtividade presentes no referencial neoliberal.

Dal Ri e Vieitez (2009) concluem que as políticas educacionais disseminadas pelos organismos internacionais e implementadas pelos Estados foram formuladas de forma a atender aos interesses capitalistas objetivando a ampliação da acumulação.

Desse modo, nossas análises recaem, mais uma vez, sobre o impacto que os organismos multilaterais tiveram na formulação das políticas educacionais e na concepção de práticas administrativas na região latino-americana. Sob a égide da lógica econômica, as reformas educacionais impulsionadas pelos organismos multilaterais outorgaram à educação o papel de promotora do desenvolvimento econômico, formadora do capital humano e indicadora da mobilidade social dos indivíduos.

#### **4.2 Vinte Anos do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe**

A partir das análises dos documentos produzidos em 20 anos de execução do PPE na América Latina, podemos concluir que as reformas educativas foram propostas a partir do início da década de 1980, por um processo de indução externa, articulada desde sua gênese aos condicionantes da reestruturação do setor produtivo e da recomposição do Estado para atender à nova ordem mundial.

A educação nesse processo passou a ser um fator instrumental, reduzida à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, ao desenvolvimento de determinadas atitudes e à transmissão de determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradoras de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção (FRIGOTTO, 2001).

As reformas educacionais, introduzidas pelas organizações multilaterais com orientação e finalidades humanísticas e éticas, constantes nos princípios das Declarações de Guatemala (1989) e Quito (1991), mostraram-se

orientadas pelas modificações ocorridas no setor produtivo e por um novo estilo de desenvolvimento atrelado à crise do endividamento dos países periféricos. A mundialização do capital impôs a todos os países as relações de competitividade dos mercados internos. Dessa forma, tornou-se urgente avançar em políticas de formação de recursos humanos.

O Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, do nosso ponto de vista, esteve articulado em dois momentos que se mostraram interdependentes e sob uma mesma configuração ideológica. O primeiro momento representou a década de 1980 e teve como estratégia a expansão dos sistemas educativos. O segundo momento, na década de 1990, foi centrado no tema da qualidade da educação. A estratégia para a consecução desses dois objetivos, expansão e qualidade, foi a reforma da gestão educativa. A sustentação ideológica apontou a educação como instrumento de distribuição do conhecimento para promoção do desenvolvimento produtivo, orientada para dar continuidade aos processos de desenvolvimento humano – capital humano – e abertura de novos mercados.

Em nome do desenvolvimento humanístico e ético, as reformas educacionais nas décadas de 1980 e 1990, no âmbito do PPE, ocultaram seu verdadeiro objetivo, qual seja: a formação da força de trabalho para o mercado e a expansão do sistema de acumulação capitalista mundial.

A partir da década de 1970, as teorias monetárias neoliberais ganharam a condução das políticas globais, constituindo-se no alicerce ideológico que fundamentou a atuação das organizações multilaterais na condução das políticas educativas na América Latina.

As reformas propostas no decorrer do PPE não alteraram o eixo central de seus objetivos políticos, que visavam garantir o suporte necessário à funcionalidade do padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico.

A razão para o fracasso de todos os esforços anteriores, e que se destinavam a instituir grandes mudanças na sociedade por meio das reformas educacionais lúcidas, reconciliadas com o ponto de vista do capital, consistia – e ainda consiste – no fato de as determinações fundamentais do sistema do capital serem irreformáveis. [...] o capital é irreformável porque pela sua

própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível. (MÉSZÁROS, 2008, p. 27)

O autor aponta, ainda, que procurar margens de reformas sistêmicas na própria estrutura do sistema do capital é uma contradição. Limitar a mudança educacional às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. As reformas educacionais com o propósito de remediar os piores efeitos da ordem estabelecida, de forma que sejam mantidas intactas as determinações estruturais fundamentais é inadmissível.

Poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Consequentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança. (MÉSZÁROS, 2008, p. 25)

Na segunda década de execução das reformas educacionais no âmbito do PPE, a gestão educacional tomou a centralidade das políticas educativas da região latino-americana, por ser considerada, pelas Organizações Multilaterais, a estratégia principal para melhorar a qualidade da educação. “La gestión ha sido considerada a lo largo del PPE como una de las estrategias fundamentales para mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos” (OREALC, 2001, p. 96).

Em 1989, na Declaração de Guatemala, é recomendada a modificação dos estilos de gestão, incorporando-se a responsabilidade pelos resultados. Em Quito (1991), é proclamada a gestão como eixo de transformação de um novo desenvolvimento educativo, promovendo a autonomia das escolas e a participação dos pais e da comunidade, vinculada aos processos de descentralização e desconcentração. Em Kingston (1996), foi estabelecida a necessidade de melhorar a capacidade de gestão, por meio do protagonismo local e do papel estratégico do nível central. Com o apelo ao fortalecimento das instituições escolares, à transferência da tomada de decisões administrativas e

pedagógicas, a gestão participativa é alojada no interior das instituições escolares.

Entendemos a gestão participativa como elemento democrático decorrente do modelo de participação dos indivíduos na tomada de decisão na esfera estatal. Como anunciado no capítulo três desta tese, podemos considerar que a gestão educacional posta na América Latina é uma gestão representativa, atrelada à concepção liberal de Estado e ao modo de produção vigente e, como tal, a participação representativa da comunidade na gestão da escola pública estatal é a única expressão do componente de democratização.

Segundo Macpherson (1978, p. 17),

O conceito de democracia liberal só se tornou possível quando os teóricos – a princípio uns poucos, e depois a maioria dos teóricos liberais – descobriram razões para acreditar que cada homem um voto não seria arriscado para a propriedade, ou para a continuidade das sociedades divididas em classes.[...] Assim, vejo o divisor de águas entre a democracia utópica e a democracia liberal aparecer em inícios do século XIX.

O modelo de democracia liberal representativa foi instaurado no interior das instâncias escolares, nas quais os representantes dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar têm poder de um voto. O modelo de gestão em curso pressupõe uma participação indireta, isto é, por meio de representantes.

#### **4.3 Preal – Reformas Educativas na América Latina: Balanço de uma Década**

Gajardo (2000), coordenadora do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal<sup>8</sup>), no documento intitulado

---

<sup>8</sup>O Preal é dirigido pelo Diálogo Interamericano em Washington, D.C., e pela Corporação para Desenvolvimento de Pesquisa (Cinde), com sede em Santiago do Chile. Essas organizações delegaram sua gestão e direção a dois codiretores: Jeffrey M. Puryear, pela Inter-América Dialogue, e Marcela Gajardo, pela Cinde. As atividades do Preal são apoiadas pelas seguintes organizações: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BM), Rede de Pesquisa em Desenvolvimento Global, Associação Internacional para Avaliação do Rendimento Escolar (IEA), Fundação Tinker, GE Foundation, entre outros patrocinadores. ([www.preal.org](http://www.preal.org))

Reformas Educacionais na América Latina: balanço de uma década<sup>9</sup> avaliou as características e os resultados de algumas reformas educativas desenvolvidas na América Latina e Caribe, na década de 1990, bem como as políticas e reformas dessa década. As análises das políticas efetuadas por essa autora recaíram sobre as Recomendações das Reuniões de Ministros da Educação realizadas no marco dos Promedlac IV, V e VI.

A autora relata:

A década de noventa caracterizou-se pela dedicação de tempo, talento e recursos importantes às tarefas de modernizar a gestão dos sistemas de educação pública, oferecer a todos iguais oportunidades de acesso a uma educação de qualidade, fortalecer a profissão docente, aumentar o investimento educacional e abrir os sistemas de educação e ensino às demandas da sociedade. (GAJARDO, 2000, p.4)

Para Gajardo (2000), os contextos regionais na década de 1990 foram favoráveis à introdução de mudanças institucionais, pois os novos cenários econômicos e políticos impunham, na América Latina, a recolocação do tema da educação e de sua reforma.

Com esse pensamento impregnado na condução das reformas educacionais, observamos nas políticas públicas, como orientações das organizações internacionais, a continuidade do processo de reorganização produtiva e sua subordinação ao controle do capital. O que, para Coraggio (2000), significou investir os recursos públicos nas pessoas, garantindo que todos tenham acesso a um mínimo de educação, saúde, alimentação, habitação e saneamento. “Essas políticas não incluem uma definição sobre como conseguir que o ‘capital humano’ seja algo mais que um recurso de baixo custo para o capital” (CORAGGIO, 2000, p. 78).

Para as organizações internacionais, esse novo cenário, em que a educação adquiriu uma centralidade renovada, implicava a geração de capacidades e competências indispensáveis à competitividade internacional. Coraggio (2000) aponta, ainda, que outro efeito importante desse novo cenário,

---

<sup>9</sup>O apoio a esse projeto foi dado pelo Dialogo Interamericano por meio do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe

em que todos devem pagar pelo que recebem, foi introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado, tendo a eficiência como critério básico. Dessa forma, a elaboração das políticas locais ficou subordinada às políticas de ajuste estrutural, demonstrando contradição entre os objetivos declarados, a reforma propriamente dita, e a ideologia subjacente, constante em todos os documentos, ao longo de 20 anos do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe.

Nesse contexto econômico, político e ancorados nos acordos estabelecidos na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien-1990, Promedlac IV, V e VI, Gajardo (2000) assinalou que, nas reformas da década de 1990, foram definidos quatro eixos de políticas, em torno dos quais se desenharam estratégias, programas e projetos de inovação e mudança: gestão; qualidade e equidade; formação docente e financiamento.

Há diversos programas e projetos orientados nessa direção. De um lado estão os que apontam para o fortalecimento dos ambientes de aprendizagem; os que enfatizam a melhoria da formação e a motivação dos professores, os que visam ao fortalecimento da gestão institucional. Faz-se distinção, geralmente, entre os âmbitos administrativo (institucional), pedagógico e financeiro, cada qual com suas estratégias ou programas de ação próprios. (GAJARDO, 2000, p. 10)

De acordo com o documento organizado por Gajardo (2000), praticamente todos os países da região fizeram mudanças em uma ou outra das direções indicadas, mas, na maioria dos casos, apresentaram resultados ambíguos, apesar do esforço realizado por alguns países da região para modernizar seus sistemas de educação. Em nossa visão, esses eixos materializaram as políticas articuladas e induzidas pelas organizações multilaterais, no interior dos países da América Latina e Caribe.

Os eixos e as estratégias políticas predominantes na década de 1990, no ideário do Preal, são objeto de nossa apreciação a seguir.

#### **4.3.1 Gestão**

Na avaliação apresentada no documento para a consolidação de novos estilos de gestão, produzido pelo Preal, algumas estratégias organizativas



devem ser implementadas em direção a formas modernas e eficientes de gestão administrativa e a novas formas de financiamento da educação, tais como: descentralização da gestão administrativa e pedagógica; fortalecimento das capacidades de gestão, autonomia e participação local; melhoria dos sistemas de informação e gestão; avaliação/aferição de resultados; prestação de contas à sociedade; participação dos pais, governos e comunidades locais (GAJARDO, 2000).

Os processos de descentralização da gestão administrativa constituíram o eixo estratégico para o desenvolvimento das políticas regionais no âmbito das reformas educacionais na década de 1990. Assim, no interior das escolas e no âmbito das políticas educacionais, no decorrer dos últimos 30 anos, os processos de gestão em curso na América Latina foram pautados por essas estratégias. Algumas delas, como descentralização, autonomia e participação foram retiradas, e ressignificadas, das lutas dos movimentos sociais em favor da democratização da escola pública, sendo-lhes incorporado um novo sentido, em que as forças de mercado ganham papel fundamental e estratégico. A gestão, a partir do final da década de 1980, voltou à centralidade do debate político, mas, agora, no contexto da reforma do Estado, propondo novas pautas de regulamentação para a educação.

Santos (2004), a partir das análises efetuadas nos documentos produzidos pelo Preal, em sua tese de doutoramento, recomenda decifrar o enigma semântico dos documentos produzidos pelas organizações multilaterais, com o objetivo de compreender as artimanhas de ressignificar e atribuir uma interpretação universal aos textos e ao conjunto de produção dessas organizações.

Habilidosos artífices no ofício de ressignificar demandas populares, pelos deslocamentos semânticos operados em torno de conceitos como qualidade, cidadania, solidariedade, comunidade, contexto, participação, autonomia e outros, os intelectuais orgânicos do bloco hegemônico apelam nos textos do Preal para um outro deslocamento semântico: aquele que ocorre em torno dos órgãos colegiados na direção de escolas e demais órgãos do sistema educacional. Quando enunciam qualidade, referem-se à produtividade, eficiência, retorno financeiro, competitividade; já cidadania assume conotação de adesismo; solidariedade, ação voluntária em substituição às funções do Estado; comunidade significa empresariado;

contexto é sinônimo de mercado; participação, intervenção ou privatização e autonomia, pretexto para a desregulamentação e negação dos direitos sociais que deveriam ser assegurados pelo poder público. Há um caso interessante de substituição, não de deslocamento: o termo equidade é característico desse conjunto lexical, operando o silêncio do termo igualdade, que é banido da discussão educacional. (SANTOS, 2004, p. 12, grifo da autora)

A autora também pontua a condição do Preal como intelectual orgânico do capital, considerando a iniciativa empresarial na fundação, os consórcios, as origens do financiamento, as parcerias e, fundamentalmente, os aspectos ideológicos recorrentes nos textos, que não deixam dúvidas quanto à identidade política da organização.

Com esses novos sentidos atribuídos à gestão, no contexto das reformas educacionais, Arelaro (2000) pontua dois momentos que indicaram o transcurso das proposições sobre a gestão nas instâncias educativas. No primeiro momento, que caracterizou a década de 1980, as proposições de gestão da escola pública estiveram inseridas nas lutas dos educadores e dos movimentos sociais pela democratização das relações de poder. Nesse período, segundo a autora, não se admitia outra fundamentação, porém já se avistavam os critérios de mercado, gradativamente, serem impostos em algumas propostas oficiais no interior dos países latino-americanos.

No segundo momento, a década de 1990, já transparece o desencontro com os pressupostos construídos nas instâncias escolares sobre a proposição da gestão democrática. Uma das diferenças mais significativas nas reformas educacionais que seguem no período situa-se, exatamente, na reconceituação da gestão democrática. No bojo dessa reconceituação, sustentada pela avaliação da conjuntura educacional efetuada pelas organizações multilaterais, é apontado que o sistema educacional não tem mais problemas de atendimento à demanda e que os recursos financeiros investidos são suficientes. Arelaro (2000, p. 102) analisa a consequência dessa análise:

[...] se considerarmos que a demanda está atendida, mesmo quando os dados demonstram que ela não está, isto significa que se considera que tantos que estão sendo atendidos em escolas são os todos que deveriam estar, não se pretendendo

ampliar esse atendimento escolar. Promove-se, dessa maneira, uma reconceituação do direito social de todos à educação, substituindo-se, sutilmente, o conceito de igualdade de direitos pelo da equidade de direitos, na medida em que se admite que “alguns” – poucos ou muitos – não poderão ou deverão ser atendidos, seja por falta de capacidade, talento, condições socioeconômicas, recursos financeiros ou administrativos do poder público.

Se a demanda está atendida e os recursos financeiros são suficientes, qual o motivo da reforma?

Para as Organizações a expansão ocorrida nas décadas de 1980 e 1990 “apresentou um progresso insuficiente, apesar dos esforços feitos para introduzir mudanças que levassem a sistemas mais eficientes, equitativos e modernos” (GAJARDO, 2000, p. 4). Logo, a proposta elaborada pela Cepal e pela Unesco, do ponto de vista de seus objetivos e conteúdo, refletiu a tendência e os enfoques latino-americanos para superar o progresso insuficiente das escolas.

[...] para fazer-se da educação e do conhecimento instrumentos da transformação produtiva com equidade, assinalaram-se sete âmbitos de política que, teoricamente, tornariam possível a implementação dessa estratégia. O primeiro enfatizava o propósito estratégico de superar o relativo isolamento do sistema de educação, de capacitação e de aquisição de conhecimentos científicos e tecnológicos abrindo-o às exigências sociais. Os dois âmbitos seguintes referiam-se aos resultados buscados com essa abertura: assegurar o acesso universal aos códigos de modernidade e promover a criatividade no acesso, na difusão e inovação em matéria científica e tecnológica. **Os quatro seguintes eram de caráter instrumental: gestão institucional responsável, profissionalização e protagonismos dos educadores, compromisso financeiro da sociedade com a educação, fortalecimento da capacitação e o esforço científico-tecnológico, assim como da cooperação regional e internacional.** (CEPAL/UNESCO, 1992 *apud* GAJARDO, 2000, p. 6, grifo nosso)

Para reverter os insuficientes índices de qualidade e equidade da escola pública e fazer da educação um instrumento da transformação produtiva, a gestão deve ser um instrumento para promover a implantação dessas estratégias.

Com um discurso artificioso de autonomia, participação, descentralização, as agências multilaterais vão promovendo a cooptação dos trabalhadores da educação, dos alunos e pais, ao introduzir conceitos que historicamente fizeram parte das reivindicações dos segmentos da educação. “As decisões sobre que autoridade é outorgada, a quem e com que recursos é outorgada, continua sendo política privativa do nível central” (ALVAREZ, 1999 *apud* GAJARDO, 2000, p. 22).

Participação é entendida nos documentos não mais como a possibilidade de um espaço de interlocução entre os segmentos educativos e os usuários da escola pública, mas o artifício para a busca de alternativas para o financiamento dos projetos educativos. Autonomia e descentralização passam a ser vistas pela lógica do gerencialismo de mercado com objetivo de otimizar resultados, buscar a eficiência e a eficácia, qualidade total, capital intelectual, palavras recorrentes na literatura das empresas privadas, ancoradas no modelo hegemônico de produção desta fase do capitalismo.

Para Dal Ri e Vieitez (2009) o neoliberalismo apropriou-se de vários conceitos e termos historicamente defendidos pelas forças progressistas, como participação, autonomia, gestão democrática, descentralização, dentre outros, dando-lhes novos conteúdos. No âmbito da gestão administrativa e pedagógica, a incorporação do modelo gerencial e dos preceitos da administração empresarial revelou a prática da implantação da lógica de mercado nos espaços escolares.

Krawczyk e Vieira (2006, p. 677) revelaram que o discurso participativo, enfatizado no modelo gerencial, produziu dois fenômenos que afetaram a dinâmica escolar:

Por um lado, ocorreu a burocratização do cotidiano escolar e a formalização da participação das instâncias colegiadas, aumentando a atividade administrativa, as demandas das famílias e provocando uma mudança do perfil do trabalho escolar. Concomitantemente se fortaleceu a figura do diretor como gestor, distanciando-o das atividades pedagógicas, observando-se o esvaziamento da produção coletiva dos docentes, agravada pela instabilidade no emprego.

Outro aspecto elencado no documento sobre o balanço das reformas educacionais na década de 1990 foram os procedimentos de avaliação por que passaram os sistemas educativos da região. “Essa é uma área onde os avanços latino-americanos foram impressionantes. De fato, pode-se dizer que, no transcurso de uma década, generalizou-se na região o uso de sistemas de aferição de resultados” (GAJARDO, 2000, p. 26-27).

Não é objetivo desta tese analisar os processos de avaliação disseminados na condução das reformas educacionais na América Latina. Entretanto, dada a ênfase que o documento de Gajardo (2000) atribuiu ao êxito dos processos avaliativos, é necessário tecer alguns comentários, sem, no entanto, propor um aprofundamento nas análises em relação a esse item.

Afonso (2007) apontou que, a partir da década de 1980, o crescente protagonismo das avaliações, como dispositivo de regulação dos sistemas de ensino e, mais recentemente, como mecanismo de regulação dos sistemas públicos, tornou-se um instrumento capaz de introduzir mudanças em diferentes setores sociais. Além disso, veio expressar novas formas de atuação e profundas mudanças nos papéis do Estado, deixando de ser produtor de bens e serviços para transformar-se, sobretudo, em regulador do processo de mercado e desempenhando o controle sobre a sociedade.

Nessa perspectiva, no contexto da reforma educacional, os processos avaliativos constituíram-se nos instrumentos de dominação presentes na agenda internacional das políticas educacionais, apresentando dupla função: por um lado, foram utilizados para quantificar e estabelecer parâmetros de comparação entre instituições e níveis de ensino e, por outro, para dimensionar os processos educativos na perspectiva da ótica dos resultados. “Es decir: una orientación más hacia los productos, más que hacia los procesos” (LAVADOR; AGUILÉS, 2010, p. 138).

Zanardini (2008) assinalou que as reformas, perpetradas a partir dos anos de 1990 na América Latina, justificam a política avaliativa como mecanismo de controle social por meio da valorização dos resultados como fins em si mesmos. O artifício político que a respalda pode ser detectado na proposição creditada ao processo de descentralização.

Pereira (2007, p. 24) a esse respeito aponta:

Na prática, no entanto, tem se configurado uma descentralização controlada e adequada aos interesses do Estado. São as contradições inerentes ao próprio modelo neoliberal, visto que o poder local tem se constituído, por um lado, num processo de descentralização de poder e, por outro, este mesmo espaço garante o individualismo privatista e anti-Estado. Isto confirma a tese de que o Estado mínimo para os interesses sociais requer um Estado forte para introduzir “pelo alto” as reformas pró-mercado na sociedade, o que reforça as contradições das próprias políticas educacionais pelo que se criam novas formas de controle e regulação estatal em vista de um “modelo de mercado”, indicando que, hoje, não coincidem mais os arranjos e práticas democráticas com os locais de poder, onde as decisões são efetivamente tomadas.

Dessa forma, a concretização dos processos de descentralização e avaliação, apregoados pelas políticas públicas e articulados pelas Organizações Internacionais, vê na gestão educacional o percurso de consecução e viabilização dessas proposições no âmbito da educação.

#### **4.3.2 Qualidade e equidade**

A expansão dos sistemas educativos, proposta na década de 1980 como política educacional para a região latino-americana, não teve expressão na consecução de suas metas, no decorrer da década de 1980 e até meados da década de 1990. No entendimento das organizações multilaterais, a grave crise econômica que assolou a região nesse período foi um dos determinantes dos tímidos progressos na expansão dos sistemas nas duas décadas do final do século XX. Na América Latina, a expansão dos sistemas escolares somente ocorreu a partir dos últimos anos da década de 1990 e início do presente século.

Para superar as deficiências do setor educacional, no ideário das organizações multilaterais, as políticas educacionais na década de 1990, destacaram duas orientações principais: a melhoria da qualidade da educação e maior equidade na distribuição das oportunidades educativas.

Na concepção dos documentos orientadores da reforma educacional, na década de 1990, Promedlac IV, V, VI, e referência das nossas análises nesta

tese, a qualidade da educação passou a ser o eixo central das políticas educativas na região da América Latina e Caribe.

Na ótica do Banco Mundial, um dos principais financiadores da reforma educativa, não pelo aporte dos recursos, mas por sua presença como avalista dos créditos fornecidos aos países pelos bancos privados internacionais, a equidade e a qualidade da educação implicam mudanças no financiamento e na gestão da educação. Nesse contexto, surgiram novos componentes na formulação e desenvolvimento das políticas educativas:

- la incorporación de nuevos actores y el incremento de la participación de la sociedad en la educación;
- la búsqueda de consensos en torno a la educación y la definición de políticas de Estado;
- la formulación de planes educativos de largo plazo;
- la responsabilidad por los resultados y la evaluación de la calidad de la educación y de los aprendizajes;
- la descentralización y mayor autonomía de las escuelas en la tomada de decisiones pedagógicas y de gestión;
- una mayor preocupación por la equidad vinculada a la calidad y por la atención a la diversidad. (OREALC, 2001, p. 90)

A participação da sociedade na educação é uma constante nos discursos do PPE, desde sua gênese, a Declaração do México (1979), que permanece até os dias atuais. Nas duas últimas décadas do século XX, no contexto da reforma do Estado ancorada na tese do neoliberalismo, evidenciaram-se não só o recuo das políticas sociais em benefício da atuação do livre mercado, como modo de expressão do modelo capitalista de produção, mas também o protagonismo da comunidade escolar no provimento das condições básicas de existência da educação pública estatal.

La participación se convierte en un componente y estrategia de las reformas educativas y es intencionada desde el Estado. Se incrementa la participación de las familias, comunidades, docentes, empresarios y ONGs, tanto en la definición de políticas como en el desarrollo de proyectos y la toma de decisiones en las escuelas. (OREALC, 2001, p. 93)

No entendimento dessa Organização, a qualidade da educação passou a ser encarada como responsabilidade de todos – professores, família, sociedade civil organizada –, minimizando a atuação do Estado como executor

das políticas sociais e delegando para a comunidade escolar atribuições que deveriam ser do Estado.

Nesse contexto, emergiram estratégias nos países da região latino-americana para elevar a qualidade, eficiência e equidade da educação. Assistimos aos programas para atender à diversidade e reduzir as desigualdades, programas de melhoramento em áreas como currículo, gestão e formação docente; programas de avaliação da qualidade e dos aprendizes; programas de melhorias materiais. O que não foi imediatamente revelado nesse cenário foi a forma de apreender as relações entre educação e formação econômico-social capitalista. Frigotto (2001, p. 213) revela:

No decorrer dessa busca, constatamos que os falsos problemas, ao invés de serem simples equívocos individuais, emergem de uma base objetiva, ou seja, de uma forma historicamente determinada de apreender a realidade. No caso específico, uma forma historicamente determinada de apreender as relações entre educação e a prática fundamental de produção social da existência numa sociedade capitalista.

Para o Banco Mundial, o principal articulador das reformas educativas na década de 1990, a qualidade localiza-se nos resultados, que podem ser verificados no rendimento escolar.

Os alunos dos países em desenvolvimento não conseguem adquirir as habilidades requeridas pelos currículos de seus próprios países nem se desempenhar no mesmo nível atingido pelos alunos dos países mais desenvolvidos. [...] Melhorar a qualidade é tão importante como melhorar o acesso, porém ainda mais difícil de se conseguir. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XII)

Torres (2000), ao pesquisar a qualidade da educação básica e as estratégias do Banco Mundial para América Latina, pontua que qualidade educativa, na concepção dos Organismos, seria o resultado da presença de determinados insumos que intervêm na escolaridade. Consideram-se nove fatores como determinantes de um aprendizado efetivo: (1) bibliotecas; (2) tempo de instrução; (3) tarefas de casa; (4) livros didáticos; (5) conhecimentos do professor; (6) experiência do professor; (7) laboratórios; (8) salário do professor; (9) tamanho da classe. Desses pontos, derivam as conclusões e



recomendações do BM para os países em desenvolvimento, sobre os insumos a priorizar em termos de políticas e investimentos.

Essa pesquisadora aponta que as recomendações do BM desestimulam investimentos nos três últimos itens – laboratórios, salários docentes e redução do tamanho da classe – e recomenda investir nos primeiros: aumentar o tempo de instrução, pela prolongação do ano escolar; proporcionar livros didáticos, pela produção e distribuição dos livros didáticos em mãos do setor privado; melhorar a capacitação dos professores em serviço, em detrimento da inicial, e estimular as modalidades a distância.

Quanto à infraestrutura, a autora aponta que na avaliação do BM não é considerada um insumo importante, tanto em termos de acesso como de qualidade, mas, a fim de minimizar custos, recomenda o compartilhamento dos custos com as famílias e comunidades, bem como o múltiplo uso dos locais escolares.

A qualidade da escola pública estatal não pode ser dissociada da qualidade de vida dos homens em seu todo. Alves (2001) considera que não é só a educação que sofre o influxo negativo de uma sociedade que já não mais encarna a razão histórica. Tudo se decompõe: a escola, a saúde, a habitação, a família, os transportes, o meio ambiente, a cultura, as cidades tornam-se inadministráveis, não há lugar para os velhos, para os jovens só há a alternativa de uma vida vazia, o trabalho esmaga os trabalhadores, a miséria esmaga os desempregados e o parasitismo domina a sociedade.

Para o autor, a qualidade da educação para as massas esta sustentada na gênese da escola pública:

Fruto de suas lutas contra o capital, também, a conquista da escola pelos trabalhadores, nesse momento, terminou por revelar uma face inesperada. Estes, por certo, reivindicaram a escola convictos da importância da formação humanístico-científica para seus filhos e supondo que o acesso à instituição representava, automaticamente, um caminho aberto à apropriação do saber. Contudo, quando a escola pública chegou aos trabalhadores, realizando a incorporação do qualificativo universal, seus conteúdos, expressos nos manuais didáticos, sofreram, ao mesmo tempo, uma ação que os privou de vitalidade científica e cultural. Assim, foi inviabilizada a possibilidade de, por meio deles, os trabalhadores terem

acesso ao domínio da totalidade. Isto é, os conhecimentos difundidos dentro da escola não alimentavam a sua formação, enquanto cidadãos, pois não colocavam em questão a compreensão da sociedade. Pela impossibilidade de acesso à totalidade, viram-se os trabalhadores tangidos, igualmente, ao não entendimento de sua condição, enquanto força de trabalho, no interior das relações sociais de produção. (ALVES, 20001, p. 175)

Isto posto, revela-se-nos que as organizações multilaterais insistem em conservar o artifício do discurso da qualidade da escola, mantendo os mesmos instrumentos de preservação da lógica organizativa da gênese da escola pública de massas. Discurso que atravessou a escola, os educadores e as famílias, perpetuando a qualificação da escola como se esta fosse uma organização redentora da sociedade.

Na atualidade essa mística que envolve a escola pública estatal na preservação de seus condicionantes, aqui posta nas políticas públicas como indicadores de qualidade, é repartida entre o Estado, os educadores e suas entidades. Esses mesmos trabalhadores – aviltados por suas condições materiais de existência, em uma rotina que os leva a reproduzir as mesmas práticas seculares –, em sua maioria, não se dão conta dos grilhões que os manietam.

#### **4.3.3 Formação docente**

As reformas educacionais introduzidas na América Latina, na década de 1980, com o objetivo de expansão dos sistemas educativos aumentaram o número de professores da educação básica em torno de cinquenta por cento: chegou-se a três milhões de professores, no início da década de 1990, na região latino-americana (OREALC, 20001, p. 118).

De acordo com o documento produzido pela Unesco (2001), Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, o aumento do número de docentes não foi acompanhado por condições de trabalho adequadas para o desempenho das funções. A remuneração

continuou baixa em toda a região, e muitos docentes trabalham em mais de uma instituição e têm realizado outras ocupações além da educativa. Surgiram, também, novas modalidades de remuneração e de contratação, salário associado com desempenho docente, contratação municipal por meio de associações e conselhos comunitários, trabalho coletivo de docentes não remunerados, contratações precárias e outras mais.

Diante do quadro de precariedade do trabalho docente (que não apenas permanece, mas se aprofunda), a reforma educacional, no âmbito do PPE, propôs aos países-membros da região latino-americana a tomada de decisões no que concerne à formação inicial e continuada dos docentes, tendo em vista a consecução dos objetivos de elevar a qualidade e a equidade dos sistemas educativos.

La formación docente en servicio, junto con los libros de textos y materiales didácticos, fue una de las estrategias principales adoptadas por los países para mejorar la calidad de la educación. Las acciones de capacitación fueron promovidas fundamentalmente desde el sector gubernamental y estuvieron dirigidas a preparar al personal para la aplicación de los nuevos programas de estudio o a la habilitación de maestros sin título. La modalidad más frecuente fue la de cursos cortos y masivos fuera de la escuela, sin integrar entre sí profesores de distintos niveles educativos, aunque también se impulsaron algunas experiencias de educación a distancia o semipresencial. (OREALC, 2001, p.119)

Os programas de formação docente, no contexto latino-americano, organizaram-se por níveis e modalidades e reproduziram a separação existente na organização do sistema educativo, em que coexiste uma grande variedade de instituições e programas.

Nos documentos produzidos pelo PPE e na própria avaliação do Preal, não se demonstrou a participação efetiva dos docentes na definição de políticas educativas: “[...] tan sólo al final de la década en algunos países se realizan procesos de consulta nacional que involucraron a los docentes” (OREALC, 2001, p.120).

Para Evangelista e Shiroma (2007), nos discursos divulgados pelas agências internacionais, o professor tem se constituído em obstáculo para a promoção da reforma educacional. Os autores apontam:

Intelectuais ligados ao Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe – PREALC – afirmaram que [...] o maior obstáculo para implementação das reformas educativas é o professor (Puryear, 2003). Um tal raciocínio deve-se, provavelmente, ao fato de que os professores compõem a maior e mais organizada categoria de funcionários públicos na maioria dos países. (Delors, 1998; Tedesco, 1998), e sua ação pode, em tese, configurar-se como obstáculo às propostas de reformas, seja por apresentarem uma oposição crítica, ou, mesmo, por não entenderem de que trata a reforma. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 533)

Nesse sentido, Evangelista e Shiroma (2007) destacaram a política de profissionalização, não por seu potencial de elevar a qualificação dos professores, mas por sua possibilidade objetiva de instituir novas formas de controle sobre os docentes.

#### **4.3.4 Financiamento**

No discurso do Preal, os anos de 1990 presenciaram a obtenção de acordos nacionais para reconstruir os sistemas educativos, entender a educação como política de Estado e transcender as reformas baseadas em programas de governo.

Dessa forma, o financiamento da educação deveria transcender o espaço governamental, e “[...] mobilizar as diversas fontes de financiamento para incluir, de forma crescente, os recursos privados” (GAJARDO, 2000, p. 6).

A descentralização, palavra de ordem das reivindicações das lutas populares na América Latina durante os anos de ditaduras militares, de acordo com Peroni e Adrião (2007), transcendeu o universo da política, ganhando outra significação. A nova retórica da descentralização aspira à participação da sociedade na esfera pública, com a finalidade de aproximar o financiamento e a administração tanto nas relações do poder público com o mercado, quanto na

transferência de responsabilidade para a comunidade local e para a escola, “alegando-se que os problemas educacionais não decorrem da falta de recursos, mas da falta de uma melhor administração desses recursos” (PERONI; ADRIÃO, 2007 p. 49).

Para Haddad (1990), o aporte financeiro das organizações multilaterais, no que concerne à implantação dos projetos financiados pelos bancos multilaterais, representou meio por cento do total das despesas com educação nos países periféricos.

Portanto, na lógica das Organizações Multilaterais, a contribuição mais importante do Banco Mundial é seu trabalho de assessoria e consultoria na implantação das políticas educativas da região.

As conclusões a que chegamos, no decorrer das análises do PPE no que concerne aos aportes financeiros, vêm corroborar a análise de Haddad (1990), ou seja, o papel preponderante das Organizações Multilaterais não é o volume do financiamento, mas, sim, a proposição e a disseminação de uma ideologia que contribui para configurar as políticas educativas no interior dos países da América Latina.

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma internalizada (isto é, pelos indivíduos devidamente educados e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente imposta. (MÉSZÁROS, 2008, p. 35)

Do nosso ponto de vista, e ancorada no referencial teórico que dá sustentação para nossas análises, podemos dizer que as políticas educativas gestadas na América Latina, no decorrer do PPE (1979-2001), que disseminaram o pensamento que apoia, na atualidade, a condução das políticas públicas em educação, estão assentadas em uma retórica que vem propor a reforma do Estado e, conseqüentemente, da educação. No que tange à educação, podemos afirmar que a reforma educacional teve pouco a ver com

as instituições escolares: implicitamente as reformas educacionais centraram suas ações nos mecanismos de regulação social, propondo uma nova lógica de governabilidade da educação, com a finalidade de perpetuar os interesses do capitalismo como modo de produção dominante.

#### **4.4 A Centralidade da Gestão no Contexto da Reforma Educacional**

Nosso objetivo, neste item, incide sobre a centralidade da gestão educacional no contexto das reformas educacionais, por entendermos que esse eixo, na concepção dos documentos aqui analisados, é a categoria de viabilização das reformas, na década de 1990, e de governabilidade induzidas pela reforma educacional na América Latina, no âmbito do PPE.

O Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (1979-2001), no decorrer de seu desenvolvimento, estabeleceu para os países-membros os objetivos de expansão dos sistemas educativos, promoção da alfabetização de jovens e adultos e melhoramento da qualidade e eficiência da educação.

Ao término da década de 1980, esses objetivos estavam longe de ser alcançados (UNESCO, 2001). Os maiores avanços foram alcançados em relação ao primeiro objetivo, a expansão do sistema educativo, entretanto sem alcançar a universalização da educação básica, quando entendida como acesso, permanência e conclusão do processo educativo.

A partir da análise da reforma educacional, ocorrida na década de 1980, um novo dimensionamento é proposto pelo PPE aos países-membros:

A final de los ochenta y durante los noventa se perfila un PPE, que valora a la educación como inversión social y le asigna la función de dar respuesta a las transformaciones productivas y a los requerimientos del desarrollo económico y social. En este segundo momento, el énfasis está en promover un nuevo desarrollo educativo en la región para lograr una educación de mayor calidad con equidad, **a través de un nuevo modelo de gestión educativa y sobre la base de amplios acuerdos nacionales.** (OREALC, 2001, p. 2001, grifo nosso)

Os documentos produzidos pelo PPE, durante a década de 1980, apontam que os sistemas educativos, salvo algumas exceções, se caracterizaram por uma gestão centralizada de tipo normativo, na qual existia uma marcada separação entre os níveis de planificação e de execução. A partir dessa constatação por parte dos organismos multilaterais, foram iniciados os processos de regionalização e descentralização para alcançar maior eficiência administrativa e financeira dos sistemas educativos.

Durante a década de 1990, as reformas educacionais incluíram, como eixos centrais, o fortalecimento institucional e a descentralização da gestão, como estratégia para alcançar a qualidade e a eficiência da educação. Na concepção dos documentos, produzidos no decorrer do PPE, os processos de descentralização, ocorridos nessa década, induziram maior autonomia às escolas e à comunidade, na tomada de decisões da gestão educativa.

Los países de América Latina, en particular, descentralizan cada vez más las responsabilidades administrativas y pedagógicas, y a veces hasta presupuestarias, a las comunidades escolares para lograr la democratización en la adopción de decisiones y fomentar la participación. (OREALC, 2001, p. 210)

As reformas educacionais no que tange à gestão dos sistemas educativos foram marcadas por processos padronizados de administração empresarial, combinando formas de planejamento e controle na formulação das políticas educativas.

A descentralização, neste modelo, induziu a flexibilidade da gestão administrativa, com o propósito de transferir para a comunidade escolar a responsabilidade dos órgãos centrais e a captação de recursos externos para a viabilização dos projetos educativos.

Desse modo, assistimos à introdução da gestão empresarial no contexto da educação. Mezomo (1997) afirmou que o estreito vínculo entre os objetivos escolares e a produtividade empresarial leva a escola a assemelhar-se à empresa. Para esse autor, os fatores do processo educativo são vistos como

insumos e a eficiência e as taxas de retorno, como critérios fundamentais de decisão. Portanto, podemos levantar a hipótese de que a gestão educacional na América Latina está em conformidade com os padrões empresariais.

A gestão escolar não se esgota no domínio da escola. Encontra-se vinculada às questões mais amplas do sistema e do processo educativo, bem como às formas hegemônicas de controle da sociedade capitalista. Nessa perspectiva, uma alternativa ao modelo gerencial de gestão da escola é engendradora e sugere a proposta de gestão democrática da escola pública, tendo como suas bases fundamentais a descentralização, a autonomia e a participação. Esses condicionantes, propostos na longa busca dos movimentos sociais pela democratização da sociedade latino-americana, transcendem o universo da política hegemônica ganhando novos significados.

No contexto das lutas sociais dos anos 1980, os conteúdos atribuídos aos termos participação, autonomia e descentralização diferem significativamente daqueles apresentados pelas políticas reformistas dos anos 90. (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 54)

Nossas análises sugerem que a gestão democrática da escola pública estatal está articulada com os processos mais amplos de gestão e democracia ligados às características estruturais da sociedade capitalista. O Estado, tal como se apresenta neste momento histórico, está ancorado na concepção liberal e na defesa dos interesses da produção capitalista, isto é, o sistema de governo do Estado encontra-se, necessariamente, articulado com a concepção e com o modo de produção capitalista.

Dessa forma, podemos considerar que a gestão educacional posta na América Latina é uma gestão representativa, atrelada à concepção liberal de Estado e ao modo de produção vigente. Nosso entendimento recai sobre essa possibilidade e, como tal, a participação representativa da comunidade na gestão da escola pública estatal é a expressão do componente de democratização semelhante à organização política da maioria dos Estados confederados da América Latina.



#### **4.5 O Impacto do PPE e da Unesco no Desenvolvimento das Políticas Educativas da Região**

Para a Orealc (2001), o PPE constitui a principal iniciativa em matéria educativa de articulação entre os países da América Latina e Caribe. A organização considera que houve um marco comum para as políticas educativas da região, porém, respeitando, ao mesmo tempo, as diferenças educativas, políticas e econômicas dos países: “Constituyó una oportunidad para que países muy diversos debatieran problemas educativos comunes y definieran estrategias de acción” (OREALC, 2001, p. 226).

Krawczyk (2000), Krawczyk e Vieira (2006) e outros pesquisadores assinalam que as reformas tiveram um caráter homogêneo e homogeneizador, tanto na compreensão das realidades nacionais quanto em suas propostas, uniformizando as políticas educacionais na região.

Quando se reflete sobre os aspectos das condições de desenvolvimento particular dos países, entretanto, observa-se que as reformas se processam em sociedades com histórias distintas que, de alguma forma, intervêm na concretização das mudanças, o que lhes conferiria especificidades nacionais. Isso não invalida o fato de que a reforma educacional tenha produzido rupturas institucionais que fragilizam práticas historicamente constituídas. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2006, p. 675)

Por outro lado, Rosemberg (2000) aponta que o processo de difusão das reformas, especialmente das reformas neoliberais, que vem sendo objeto de pesquisas das Ciências Políticas, revela uma intensa participação de atores nacionais.

Ou seja, em consonância com alertas proferidos também por outros pesquisadores (Viana Jr., 1998; Haddad, 1998; Coraggio, 1996b) deve-se atentar para não cair em falácias habituais: de se considerar que as orientações políticas das Oms são impostas aos governos nacionais sem sua anuência; de que as Oms sejam instituições homogêneas e que as suas orientações sejam formuladas em bases perfeitamente harmônicas. Como os demais atores sociais, as Oms, apesar de seu poderio, participam da arena de negociações da agenda político-sociais carregando contradições internas e externas. (ROSEMBERG, 2000, p. 66)

Coraggio (2000) aponta que é comum ouvir que as organizações multilaterais vêm impondo políticas homogêneas para a educação, não apenas na região latino-americana, mas em todo mundo. Mas, ao mesmo tempo, porém, há sinais de que outros atores também estão operando ativamente e são corresponsáveis pelo resultado das políticas educativas.

Sem admitir a eficácia dos atores locais, não se poderia explicar, por que, no Equador, a reforma educativa e a política de melhorias da qualidade da educação, financiada pelo Banco Mundial, não incluem a educação indígena bilíngue, enquanto na Bolívia ela foi considerada um componente central da reforma educativa também financiada pelo Banco Mundial. Nem sequer se poderia explicar por que o Banco Mundial concordou em financiar um investimento significativo na modernização universitária argentina, enquanto seus principais porta-vozes usualmente insistem na conveniência de reduzir o investimento público na educação superior. Tampouco se explicaria por que em alguns países os empréstimos do Banco Mundial priorizam o investimento em livros didáticos e minimizam aqueles realizados em infraestrutura, ao passo que, em outros, continuam atribuindo prioridade à construção de edifícios em detrimento da melhoria das condições que afetam diretamente a qualidade do ensino. (CORAGGIO, 2000, p. 76)

Nossas análises apontam a relevância das organizações multilaterais na consecução das políticas educativas na região latino-americana, porém, não podemos deixar de considerar a relação entre as Organizações – seus pesquisadores, agentes negociadores locais e consultores – e as diferentes instâncias de governos e os diversos setores da sociedade civil.

Rosemberg (2000) evidencia que, apesar do poderio político, econômico e técnico das organizações multilaterais, resistências nacionais e internacionais têm certo impacto sobre a agenda das Organizações.

O documento *Balance de los 20 Años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (UNESCO, 2001) apresenta os impactos do PPE nas políticas educativas dos países, quais sejam:

- articulação da educação com o desenvolvimento e o fortalecimento da dimensão democrática como estratégia de desenvolvimento educativo;

- extensão da educação obrigatória;
- políticas educativas de longo prazo e alianças com outros atores;
- mudanças nos modelos de gestão e políticas de descentralização;
- desenvolvimento de sistemas de avaliação e qualidade da educação e das aprendizagens;
- vinculação da qualidade com equidade;
- reorientação do currículo frente às necessidades básicas de aprendizagens;
- promoção de um novo conceito e enfoque de alfabetização e educação de adultos.

No decorrer do segundo e terceiro capítulos desta tese, esses aspectos foram objeto de análises das Recomendações e Declarações durante as décadas de 1980 e 1990.

Porém, é necessário, ainda, evidenciar que o conjunto de propostas para a reforma educativa na América Latina está ancorado na prevalência da lógica econômica sobre a lógica social e educacional e no discurso falacioso de políticas que declaram o objetivo de elevação da qualidade da educação, enquanto os governos implementam a redução dos gastos públicos em educação e mantêm-se indiferentes à carreira e ao salário do magistério (WARDE; HADDAD, 2000).

Quanto à influência da Unesco no desenvolvimento das políticas educativas da região, a Organização reconhece a importante contribuição intelectual que teve na condução das políticas educativas. Essa influência é claramente encontrada na formulação dos materiais introdutórios das Reuniões convocadas pela Unesco e que caracterizam o PPE. Nessas reuniões, a Organização apresentou um documento introdutório que contém o tema e a agenda das discussões a serem efetuadas na composição das Declarações e Recomendações.

A esse respeito, ao analisar o espaço das Conferências Internacionais de Educação (CIEs) organizadas pelo Escritório Internacional de Educação da Unesco e sua relação com o processo de elaboração das políticas públicas na década de 1990, Silveira (1999, p. 443) considerou:

Os temas da agenda convocatória das CIEs não são livres ou neutras, pois geralmente o seu controle dispõe de um recurso político decisivo a quem o detenha, que no caso é a conferência geral da Unesco. Nesse sentido, os temas tratados, frequentemente, tiveram relação com o contexto de globalização e interdependência.

A autora afirma também que os eventos ocorridos no contexto da política mundial, e que marcaram a configuração de outro balanço de poder pertinente às reuniões internacionais, foram: a queda do muro de Berlim; as mudanças radicais da sociedade soviética nos planos econômico, político e sociocultural; o processo eleitoral democrático em todos os países socialistas e do Leste Europeu; a extinção do Pacto de Varsóvia; a reunificação da Alemanha e seu consequente destaque nos assuntos europeus e mundiais; o processo de independência da Lituânia, Letônia e Estônia; a crise do comunismo e o questionamento do papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan).

Os aspectos que, de acordo com a Unesco (2001), contribuíram para o desenvolvimento das políticas educativas dos países são, em sua maioria, questionáveis quanto à real influência no desenvolvimento educativo da região, pois os próprios objetivos explícitos do PPE não foram alcançados. Apesar de os organismos multilaterais e os Ministérios de Educação dos países considerarem como alcançado o objetivo de expansão dos sistemas, ela não encontrou repercussão nos espaços escolares, pois há problemas de permanência e conclusão dos níveis pelos educandos.

Outro aspecto que apresenta contradição na materialização das políticas reformistas da Unesco é a permanência de alto índice de analfabetismo entre jovens e adultos no continente latino-americano.

Chegamos ao final do século XX com um grande contingente populacional de analfabetos na América Latina: Haiti, Guatemala e Nicarágua

têm de 30 a 50% de analfabetos; El Salvador e Honduras, de 20 a 30%; República Dominicana, Bolívia, Brasil e Jamaica, de 11 a 19%; Peru, México, Equador, Panamá, Paraguai, Colômbia, Venezuela, Suriname, de 6 a 10%; Costa Rica, Chile, Argentina, Cuba, Uruguai, BRB e Trinidad y Tobago, 5% de analfabetos (OREALC, 2001).

Podemos concluir que o Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, no que concerne ao estabelecimento das políticas educativas da região latino-americana, esteve articulado com o processo de reforma do Estado e da difusão da ideologia neoliberal.

As reformas educacionais, realizadas a partir do início da década de 1980, apontaram a educação como instrumento para incrementar os processos de desenvolvimento humano e compuseram, por meio da gestão educacional, a articulação necessária para a consecução das políticas educativas na América Latina.

## CONCLUSÃO

Propusemo-nos neste estudo a analisar as concepções de gestão democrática explícitas e implícitas constantes nos documentos do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe – PPE, no contexto das reformas educacionais na América Latina. Para desenvolver esse objetivo, procedemos inicialmente à apreciação dos condicionantes da nova configuração política, econômica e social que apresentou a região latino-americana, a partir do final da década de 1970.

Na América Latina, as reformas educacionais ocorreram a partir do início da década de 1980, em um processo de reforma do Estado com o objetivo de promover a reorganização das relações de produção e conter o endividamento dos países periféricos. Os governos e os organismos multilaterais perceberam a urgência em aplicar políticas de ajuste e reformas estruturais nos diversos países para assegurar a governabilidade. Essas políticas, impulsionadas por um modelo de economia neoliberal, como forma de conter a crise econômica que assolou toda a região latino-americana, apregoava que a crise não é do modelo econômico, mas, sim, do Estado, portanto, a estratégia era reformar o Estado.

Entendemos que as reformas educacionais introduzidas na América Latina, nas últimas duas décadas do século XX, impuseram um conjunto de princípios e diretrizes que associa a educação ao desenvolvimento das nações, promovendo a progressiva integração das organizações escolares às leis do mercado econômico e financeiro. O vínculo estabelecido entre a educação e a reorganização produtiva dá suporte ideológico aos programas e projetos das reformas educacionais na América Latina.

O argumento central dos defensores do modelo neoliberal é a necessidade de eliminar a intervenção do Estado na economia, induzindo a redução das ações estatais relacionadas ao Bem-Estar Social e rebatendo tanto o conceito de direitos sociais quanto o dever do Estado em garanti-los. O neoliberalismo adverte que os direitos advindos do Estado de Bem-Estar Social representam privilégios e estimulam o crescimento das despesas públicas,

provocando inflação, déficits públicos, aumento dos tributos, o que, conseqüentemente, penaliza a atividade produtiva.

As reformas implantadas caracterizaram-se pela reorganização das relações de produção, mundialização do capital, privatização dos serviços públicos e precarização do mercado de trabalho. Implementou-se a lógica das teses desenvolvimentistas, imprimindo a visão de que o progresso dos países periféricos depende de sua adesão ao modelo dos países ocidentais avançados.

Nesse cenário, os acordos internacionais impuseram a presença de organismos multilaterais, na definição das novas políticas, imperativas à reforma do Estado, definidas de acordo com o ideário neoliberal. Por orientação dos organismos internacionais, primeiro deveria vir o ajuste, para que os países se preparassem para a integração econômica; depois, as reformas de Estado. Os organismos internacionais, com o objetivo de desregulamentação, privatização e descentralização, conduziram as reformas impostas por elites nacionais e internacionais, por meio de um discurso teórico-ideológico, que as apresentou como única forma de alcançar o almejado crescimento econômico, político, cultural e social.

No final da década de 1970 a Unesco, em cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), convocou uma conferência de Ministros de Educação e Ministros de Planificação Econômica, para identificar os problemas educacionais da região e elaborar um projeto principal, que alcançaria o ano de 2000. Nessa conferência, em 1979, aprovou-se a Declaração do México, que seria o fundamento do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (1979-2001) e a gênese das reformas educativas, difundindo a ideia de que por meio dos processos de escolarização germinará a maior e melhor capacidade de trabalho e produtividade para as classes trabalhadoras, concepção que está ancorada na teoria do capital humano.

A Declaração do México (1979), que contém os elementos fundantes das demais Declarações, está apoiada em uma fundamentação que tenta explicar as diferenças, seja de nações, seja de indivíduos, por meio de uma

teoria que concebe a educação e o processo educativo como responsáveis por produzir nos indivíduos habilidades intelectuais, atitudes e conhecimentos geradores de trabalho e produção.

Assim, a reforma educacional fundamentada na teoria do capital humano concebe a educação como instrumento de formação da força de trabalho, determinante para o aumento da produtividade, e conjuga seus esforços aliando-se à organização do trabalho baseada na flexibilidade, no trabalho em equipe, que se constituíram nos modelos de organização e gestão dos serviços educacionais propostos nas Declarações e Resoluções ao longo dos 20 anos de execução do PPE na América Latina.

Esta etapa de organização capitalista sinalizou teorias e técnicas de gerenciamento da força de trabalho, que foram implementadas durante as décadas de 1980 e 1990 na América Latina, por meio das reformas educacionais induzidas pelos organismos multilaterais.

O Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe – PPE, no nosso entendimento, constituiu, no decorrer de 20 anos, o instrumento mais elaborado de difusão da ideologia neoliberal no âmbito educacional. Assim, as Recomendações e Declarações produzidas ao longo da existência desse Projeto tornaram-se políticas e diretrizes educacionais para os países da América Latina.

Na década de 1980, a maior parte dos países teve como objetivo principal de suas políticas a expansão da educação básica. A grande prioridade em educação dessa década foi aumentar as oportunidades educativas para assegurar o acesso à educação de toda a população em idade escolar. As políticas de alfabetização, na região latino-americana, foram desenvolvidas por meio de programas e instituições específicas, e os Ministérios de Educação encarregados, na maioria dos países, pela coordenação dessas ações. A estratégia adotada pela maioria dos países constituiu-se nas campanhas nacionais de alfabetização, que buscavam integrar grandes massas de população.



A década de 1980 chegou ao término sem alcançar os objetivos propostos de expansão do sistema educativo e erradicação do analfabetismo na região latino-americana. A partir dessas evidências, a Declaração de Guatemala (1989), preparando o caminho para as futuras reformas educativas dos anos de 1990, legitima a educação como tarefa social e de responsabilidade de todos, e como ação política que, em cada país, requer grandes acordos, trabalho intersetorial e mobilização de recursos por meio de procedimentos excepcionais.

A partir da Declaração de Guatemala (1989), ocorre um processo de mudança na gestão dos sistemas educativos e um novo estilo de gestão se impõe às Reformas Educacionais, sendo o eixo principal das reformas na década de 1990. Essa Declaração vem apregoar que a transformação na gestão repercutirá na melhoria da qualidade, na eficiência e na modernização dos sistemas educativos.

Entendemos que o discurso falacioso sobre a qualidade da educação apresentado pelas organizações multilaterais, e disseminado nas políticas educacionais no interior dos países da América Latina, encontra-se mais articulado por economistas e profissionais de áreas correlatas, do que por profissionais da educação. Nossas análises apontam que, a partir da Declaração de Guatemala (1989), foi destacada a gestão dos sistemas educativos como estratégia das reformas educacionais na América Latina. O que não foi prontamente revelado, nessa Declaração, é como seriam introduzidas as estratégias de gestão na condução dos sistemas educativos.

A Declaração de Quito (1991) indica a tendência de incorporar maiores níveis de responsabilidade na administração educativa aos integrantes da comunidade escolar. Nesse momento, a terminologia gestão democrática foi introduzida nos documentos relativos ao PPE, resultando em uma de suas estratégias, que se constituirá em um eixo institucional na Declaração de Santiago (1993). As Recomendações e Declarações no âmbito do PPE propõem que os processos de gestão dos sistemas educativos sejam reconduzidos e concentrados, sobretudo, na instituição escolar e em sua autonomia. Durante a década de 1990, as reformas educacionais incluíram,

como eixos centrais, o fortalecimento institucional e a descentralização da gestão, como estratégia para alcançar a qualidade e a eficiência da educação. Ao mesmo tempo, as proposições da Cepal/Orealc vinculavam as reivindicações históricas de democratização da educação – expansão, equidade e integração – aos princípios de competitividade, desempenho e descentralização. Na concepção dos documentos, produzidos no decorrer do PPE, os processos de descentralização, ocorridos nessa década, proporcionariam maior autonomia às escolas e à comunidade na tomada de decisões da gestão educativa.

A participação da comunidade escolar na administração da escola está para as organizações multilaterais estritamente relacionada aos aspectos econômicos e vinculada a estratégias empresariais de gestão, com a clara determinação de desonerar o Estado dos gastos com as políticas sociais.

A partir do conjunto de estratégias proposto pela Declaração de Quito (1991), observamos um processo de reestruturação da organização e da gestão educacional, nos países da América Latina. Assistimos, durante toda a década de 1990 e até a contemporaneidade, à introdução, nos meios acadêmicos, de um modelo de gestão educacional similar ao da gestão perpetrada nas empresas capitalistas. A gestão da educação é uma das diretrizes prescritas na condução das reformas educacionais na América Latina, incorporando mecanismos da administração empresarial na gestão dos sistemas educacionais com vistas à reprodução do capital. O gerencialismo surge com a função de garantir e conservar os interesses da empresa capitalista, isto é, promover o desenvolvimento da produção com vista à expansão e à acumulação do capital. Se, por um lado, as políticas públicas para educação são organizadas para promover essa expansão, por outro, internalizam nos indivíduos valores, ideias e concepções que interessam à doutrina econômica do capital.

O discurso da descentralização administrativa e financeira como eixo central da gestão da educação não significa apenas a transferência de parcelas administrativas centrais para distritos ou municípios, mas também o deslocamento do gerenciamento das unidades do sistema para elas próprias,

em colaboração com a comunidade local. Fica evidente que a gestão democrática, anseio histórico dos trabalhadores em educação, fica subsumida à gestão gerencial da educação, com o propósito de modernização da gestão da escola pública, que alardeia a eficiência e a eficácia. Entretanto, no interior das instâncias escolares, onde deveria se constituir um espaço democrático, essa condição se reduz a um simples argumento retórico.

Com um discurso artificioso de autonomia, participação, descentralização, as agências multilaterais vão promovendo a cooptação dos trabalhadores da educação, dos alunos e pais, ao introduzir conceitos que historicamente fizeram parte das reivindicações dos segmentos da educação. Participação é entendida nos documentos não mais como a possibilidade de um espaço de interlocução entre os segmentos educativos e os usuários da escola pública, mas o artifício para a busca de alternativas para o financiamento dos projetos educativos. Autonomia e descentralização passam a ser vistas pela lógica do gerencialismo de mercado como otimização de resultados, busca por eficiência e eficácia, qualidade total, capital intelectual, palavras recorrentes na literatura das empresas privadas, ancoradas no modelo hegemônico de produção desta fase do capitalismo.

Dessa forma, podemos considerar que a gestão educacional posta na América Latina é uma gestão liberal representativa, atrelada à concepção de Estado e ao modo de produção vigente. Nosso entendimento recai sobre essa possibilidade e, como tal, a participação representativa da comunidade na gestão da escola pública estatal é a expressão do componente de democratização semelhante à organização política da maioria dos Estados confederados da América Latina.

Com base nas análises apresentadas no decorrer deste trabalho, podemos concluir que os elementos democráticos de participação, autonomia e descentralização presentes nas concepções de gestão democrática, que foram as bandeiras de lutas dos movimentos sociais nos anos de ditadura na América Latina, foram ressignificados e redefinidos pelas organizações multilaterais e introduzidos nas reformas educacionais na América Latina. Respaladas pela concepção de gestão empresarial e introduzidas nos espaços escolares como

um novo modelo de organização e gestão da escola pública estatal, essas categorias democráticas foram articuladas aos princípios de competitividade, desempenho e descentralização.

Na atualidade, o discurso de participação da comunidade na administração escolar encobre a lógica mercadológica de transferência de responsabilidade para as famílias e para a escola como modo de prover o funcionamento da escola pública estatal, desonerando dessa forma o Estado pelo provimento das políticas sociais. A transferência do discurso empresarial para os processos de gestão educacional, do nosso ponto de vista, caracteriza os indicadores de descentralização, participação e autonomia, que na literatura especializada são componentes balizadores da gestão democrática.

A participação e a autonomia, que encontramos nos documentos produzidos no decorrer do PPE, dizem respeito a encargos para a comunidade escolar – aqui entendida como docentes, alunos, pais, administrativos e comunidade circundante – de gerir as instituições escolares, responsabilizando-se pelo gerenciamento e financiamento da escola. A gestão democrática da escola pública estatal, no contexto das reformas, apresenta-se diluída no processo de constituição das forças materiais e culturais existentes neste momento histórico. Concebemos que a gestão democrática da escola pública estatal surge apenas como uma expressão da luta de classes, expondo os limites da própria democracia liberal.

As reformas educacionais na América Latina não apresentaram concretude nos objetivos propostos no decorrer dos 20 anos do PPE na região. Podemos aventar outra possibilidade: a de que as reformas educacionais estiveram muito mais articuladas à consecução dos objetivos implícitos, ou seja, a reforma do Estado difundiu a ideologia neoliberal e a educação formal tomou a responsabilidade de formar o capital humano necessário para os novos estilos de desenvolvimento requeridos pela fase atual do capitalismo. Em nome do desenvolvimento humanístico e ético, as reformas educacionais nas décadas de 1980 e 1990, no âmbito do PPE, ocultaram seu verdadeiro objetivo, qual seja: a formação da força de trabalho para o mercado e a expansão do sistema de acumulação capitalista mundial.

Finalizando, recorreremos a Mészáros (2008, p. 62), para elucidar as questões reformistas instauradas na América Latina no decorrer dos últimos 30 anos:

A estratégia reformista de defesa do capitalismo é de fato baseada na tentativa de postular uma mudança gradual na sociedade através da qual se removem defeitos específicos, de forma a minar a base sobre a qual as reivindicações de um sistema alternativo possam ser articuladas. Isso é factível somente numa teoria tendenciosamente fictícia, uma vez que as soluções preconizadas, as “reformas”, na prática são estruturalmente irrealizáveis dentro da estrutura estabelecida de sociedade.

Para o autor, procurar margens de reformas sistêmicas na própria estrutura do sistema do capital é uma contradição. Por isso é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**. SC: v.7, n.1, p. 11-22, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.univali.br/contrapontos/>>. Acesso em: 18 fev. 2013.
- ALVES, G. L. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande: UFMS; Campinas: Autores Associados, 2001.
- AINSCOW, M. **Necesidades especiales en el aula**: guía para formación del profesorado. Madrid: Narcea/Unesco, 2001.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2001.
- ARELARO, L.R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.
- ARRUDA, M. Ongs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BANCO MUNDIAL. **Educação primária**. Documento de política do Banco Mundial. Washington D. C. BM: 1992.
- \_\_\_\_\_. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Versão Preliminar. Washington, DC, BM: mayo 1995.
- BATISTA, E. Fordismo, taylorismo e toyotismo: apontamentos sobre suas rupturas e continuidades. In: **SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA**, 3., 2008, Londrina. Paraná.
- BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 48, p. 545- 562, set./dez. 2011.
- CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. CABRAL NETO, A. et. al. (Orgs.). **Políticas e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 115-144.
- CARVALHO, C. H.; NETO, W. G. Globalização e Estado: as iniciativas de transnacionalização da educação. **Série-Estudos – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande: n. 18, p. 33-48, jul./dez. 2004.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p.7-28, dez. 2001.

Disponível em:

<[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742001000300001&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000300001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

CHAUÍ, M. S. **A questão democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

COSTA, V. L. C. (Org.). **Gestão educacional e descentralização: novos padrões**. São Paulo: Cortez, Fundap, 1997.

COUTINO, C. N. **Contra corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. Trabalho como princípio educativo e práxis político-pedagógica. In: MENDONÇA, S. G. L.; SILVA, V. P.; MILLER, S. **Marx, Gramsci e Vigotski: aproximações**. Araraquara, SP: Junqueira&Marin; Marília, SP: Cultura Acadêmica, 2009.

DELORS, J. (Org.). **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, 2001.

DUARTE, N. **Vigotski e o “Aprender a Aprender”**: críticas às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. São Paulo: Autores Associados, 2000.

DUK, C. **Educar na diversidade**: material de formação docente. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2005.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 531-541, set./dez. 2007.

FINKEL, S. E. Capital humano: conceito ideológico. In: LABARCA, G. et al. **La educación burguesa**. México: Nueva Imagem, 1977.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis, Vozes, 2001.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2012.

GAJARDO, M. **Reformas educativas na América Latina**: balanço de uma década. Santiago: Preal, 2000.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GOHN, M. G. M. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 2005.

HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA Jr. A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília, Rede Brasil, p. 41-52, 1998.

IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado. Análises das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 67, p. 112-149, agosto 1999.

\_\_\_\_\_. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

KRAWCZYK, N.; ROSAR, M. F. F. **Mapeamento das possibilidades de investigação da política educacional gestada na América Latina**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reuniões/23/textos/0514tDP>>. Acesso em: 18 de março 2013.

KRAWCZYK, N.; VIEIRA, V. L. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 673-704, set./dez. 2006.

LAVADOR, J. B.; AGUILÉS, A. V. Avaliação em educação: algumas considerações a respeito dos indicadores. **Revista Educação & Linguagem**, v. 13, n. 21, p. 134-149, 2010. Disponível em: <<http://www.metodista.br/revistas/>>. Acesso em: 30 de abr. 2013.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.



MEZOMO, J. C. **Educação e qualidade total**. A escola volta às aulas. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MORAES, R. C. C. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

MORAES, J. Q. Contra a canonização da democracia. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 12, p. 9-40, maio 2001.

NOVAES, H. T.; CASTRO, M. Em busca de uma pedagogia da produção associada. In: BENINI, E. et al. (Orgs). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

OLIVEIRA, D. A. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, L. (Org.). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996.

OREALC – OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Unesco, 2001.

PEREIRA, S. M. Políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal: a descentralização de poder em questão. **Políticas Educativas**, Campinas, v.1, n.1, p. 16-28, out. 2007.

PERONI, V. M. V. Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a constituinte escolar de Mato Grosso do Sul. **Série-Estudos – Periódicos do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande-MS: UCDB, n. 18, p. 49-62, jul./dez. 2004.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO T. **Programa dinheiro direto na escola: uma redefinição do papel do Estado na educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2007.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SANTOS, A. F. T. **Entre a cooptação e a repressão: capital e trabalho nas reformas educacionais latino-americanas**. In: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz; GOMES, Claudio. (Org.). **Temas do ensino médio: trilhas da identidade**. 01ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2004. p. 49-64.

SILVA, T. T.; GENTILI, P. **Escola S.A.** Brasília: CNTE, 1996.

SILVA, F. Gestão da subjetividade e novas formas de trabalho: velhos dilemas e novos desafios. In: BENINI, E. et al. (Orgs.). **Gestão Pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária.** São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SILVEIRA, E. C. C. O espaço das conferências internacionais de educação (CIEs) da OIE/Unesco e o processo de políticas públicas educativas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 80. n. 196, p. 440-445, set./dez. 1999.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000.

TIRAMONTI, G. Após os anos 90: novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate.** Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica?; a As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO – ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. **Declaración de Ciudad de México.** México: Unesco, 1979.

\_\_\_\_\_. **Recomendación de Quito.** Quito: Unesco, 1981.

\_\_\_\_\_. **Recomendación de Santa Lucía.** Santa Lucía: Unesco, 1982.

\_\_\_\_\_. **Recomendación de Ciudad de México.** Ciudad de México: Unesco, 1984.

\_\_\_\_\_. **Declaración de Bogotá.** Bogotá: Unesco, 1987.

\_\_\_\_\_. **Declaración de Guatemala.** Guatemala: Unesco, 1989.

UNESCO – ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. **Declaración de Quito.** Quito: Unesco, 1991.

- \_\_\_\_\_. **Declaración de Santiago**. Santiago: Unesco, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Recomendación de Kingston**. Kingston: Unesco, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Declaración de Cochabamba**. Cochabamba: Unesco, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Boletín nº 24 do Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**. Santiago: Orealc, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Educar na diversidade**: material de formação docente. Santiago: Orealc, 2005.
- WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.
- WOOD, E. M. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.
- \_\_\_\_\_. O que é (anti)capitalismo? **Revista Crítica marxista**, n. 17, p. 37-50, 2006.
- ZANARDINI, J. B. **Ontologia e avaliação da educação básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 2008.
- ZIBECHI, R. **Los movimientos sociales latino-americanos**: tendencias y desafíos. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, n. 9, p. 185-188, ene. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/osal9/zibeci.pdf>>. Acesso em: 14 de dezembro 2012.