

O consenso no processo de desenvolvimento de reformas educacionais orientadas pela agenda globalmente estruturada

The consensus in the development process of educational reforms driven globally structured agenda

Rafaela Cristina Bernardo*

Maria Aparecida Cecilio**

* Especialista em Gestão e Planejamento de Projetos Sociais pelo Centro Universitário Maringá (UNICESUMAR), Mestranda em Políticas Públicas e Gestão Educacional – Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE), pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).
E-mail: rafaelabernardo89@hotmail.com

** Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Marília), lotada na Universidade Estadual de Maringá (UEM) no Departamento de Teoria e Prática em Educação – Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE).
E-mail: maacecilio@hotmail.com

Resumo

O presente artigo visa compreender como se dá o consenso no processo de desenvolvimento das reformas educacionais orientadas pela agenda globalmente estruturada. Nesse sentido, busca-se discutir o conceito dessa agenda, em seguida, compreender como a agenda estabelece o processo de reformas para os países da América Latina, identificando os seus desdobramentos no âmbito das reuniões de Ministros da Educação com ênfase para a II Cúpula das Américas de Santiago no Chile de 1998.

Palavras-chave

Reformas educacionais. Agenda globalmente estruturada. Cúpula das Américas.

Abstract

This article aims to understand how the consensus in the development process of educational reforms oriented by globally structured agenda works. Therefore, we will discuss the concept of this agenda, then, understand how it defines the process of these reforms for the Latin American countries by identifying its consequences in the framework of Education Ministers' meetings with emphasis on the II Summit of the Américas in Santiago in Chile in 1998.

Key words

Education reforms. Globally structured agenda. Summits of the Américas.

1 Introdução

As discussões preliminares sobre a agenda globalmente estruturada tem por objetivo principal debater o consenso no processo de desenvolvimento das reformas educacionais orientadas por uma agenda. Apresentamos o conceito dessa agenda e analisamos como as organizações multilaterais contribuem para construir o consenso e, assim, legitimar os interesses políticos e ideológicos de manutenção e desenvolvimento do modo de produção capitalista em tempos de globalização.

Há preocupação em evidenciar como se dá o consenso no âmbito das reformas educacionais, tanto em nível internacional, observando os interesses do bloco hegemônico em relação aos países periféricos, mas também apontando para a sua reciprocidade, no sentido de que consensos são firmados atendendo a interesses contraditórios.

Por isso o segundo momento do trabalho discute o consenso no âmbito dos países da América Latina, a partir da II Cúpula das Américas de 1998, que foi realizada em Santiago no Chile e representa a necessidade dos países do hemisfério sul em debater problemas comuns e fortalecer alianças para garantir o desenvolvimento econômico e social, os quais perpassam pelo papel da educação.

A partir da Cúpula, foi construído o Plano de Ação Educacional da Cúpula de Santiago, o qual apresenta aspectos comuns com as orientações internacionais,

mas também demonstra que as especificidades nacionais determinam em que nível o consenso ocorre no âmbito da criação da agenda globalmente estruturada, até a implementação efetiva das reformas educacionais.

2 A agenda globalmente estruturada para a educação e o consenso

O conceito de agenda globalmente estruturada para a educação é desenvolvido por Dale (2004) para compreender as reformas educacionais num contexto mais amplo, partindo das relações macroeconômicas mundiais no âmbito da globalização para estabelecer relações extra e supranacionais, as quais devem garantir que o capitalismo continue conduzindo ao lucro. E que por isso, tem influenciado as políticas educacionais em nível nacional como efeito da necessidade em manter os valores úteis ao capital.

Ocorre que, para Dale (2004), a conformação desses valores em torno da construção da agenda não é uniforme, mas é mediada por contradições e interferências da realidade nacional. Essa questão nos leva a pensar que os acordos firmados em nível internacional voltados para a educação não ocorrem sem ruídos e interesses dos países que os aplicam.

Embora sugiram apoio e cooperação, esses acordos se manifestam em realidades singulares e imprimem às reformas características diferenciadas, em que as diferenças são permitidas desde

que não interfiram no desenvolvimento político e ideológico do sistema. Podemos compreender melhor essa questão quando Dale (2004) afirma que:

[...] “a política mundial” retém como “membros de pleno direito”, regimes perversos e repressivos no sentido de antecipar a possibilidade da sua substituição por regimes menos dóceis à expansão da economia global; e os poderosos estados individuais estão preparados para fazer vista grossa dos abusos sobre os direitos humanos se a chamada de atenção para eles puder eventualmente fazer perder mercados e lucros. Este tipo de acções pode seguramente ser mais adequadamente explicado através da concepção da política mundial que vê o capitalismo como o condutor, do que por aquela que vê a racionalização das regras acerca do progresso, da modernidade e da igualdade humana como forças causais. (DALE, 2004, p. 440).

Dale (2004) diz que regras rígidas e uniformes não são necessárias quando o lucro é imperativo para promover pressão econômica e garantir a cooperação em nível global, não é possível generalizar e impor diretrizes, numa economia que é repleta de interesses contraditórios criados pela própria necessidade de acumulação.

Nesse sentido, precisamos pensar as reformas educacionais como elementos necessários para garantir a

conformação de uma agenda que define o comportamento dos Estados e Governos no âmbito da divisão internacional do trabalho, das relações econômicas, políticas e sociais, e que manifesta seus interesses por meio da correlação de forças existentes entre a sociedade, Estado e Capital.

Por essas questões que o consenso é essencial para garantir a aplicabilidade da agenda, exigindo pensar a política educacional para a América latina no contexto da agenda globalmente estruturada, as quais envolvem investimentos internacionais, financiamentos e empréstimos de agências multilaterais¹ como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), sob a condição de que as organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) realizem assessorias técnicas especializadas determinando para que deve servir a educação, como e quem deve executá-la e quem deve ser considerado aluno, professor

¹ O conceito de organismos multilaterais ou intergovernamentais é baseado em Rosemberg (2000, p. 71) apontando que são altamente institucionalizadas. Os membros/atores de uma Organização Internacional (OI) não são livres para fazerem o que bem entenderem. A rigidez implica na institucionalização tem sua contrapartida na adesão voluntária dos países-membros, pois as OIs constituem-se de acordo com as demandas consensuadas entre os que as criam ou os que nelas ingressam posteriormente.

e trabalhador segundo a realidade nacional.

Conforme Evangelista e Shiroma (2007, p. 533):

Na esteira de Dale, podemos pensar que não se pode homogeneizar os países ou regiões, posto que cada um ocupa uma posição distinta na divisão internacional do trabalho, também não se pode secundarizar o fato de que há lineamentos originários das grandes agências multilaterais, articulados aos interesses dos países capitalistas hegemônicos, que têm em vista produzir, nas diferentes regiões do mundo, um professor com inúmeros elementos em comum, instrumentalizado com objetivos assemelhados.

Não se pode anular a mediação entre totalidade e singularidade bem como suas contradições nas discussões sobre como as reformas educacionais são materializadas na América Latina a partir da agenda. Desse modo, o capital fetiche, a ordem neoliberal, o ajuste fiscal, a liberalização da economia e reforma do Estado não caíram no para quedas do Consenso de Washington² na América

Latina no primeiro dia dos anos 1990, e que, no dia seguinte, todos os Estados e governos aplicaram uma política fiscal de incentivo à especulação financeira, e à taxa de juros, desenvolveram uma nova sociabilidade pautada no consumo e no individualismo e aplicaram seus regramentos gerenciais de governança para promover as reformas educacionais. Mas esses desdobramentos remontam a medidas incorporadas pelo capital para solucionar os problemas causados pela própria incontabilidade de acumulação capitalista e que, por sua natureza, exige estratégias que restabeleçam a retomada da taxa de lucros, as quais passam pelo processo de reestruturação dos processos produtivos e da reformulação do papel do Estado na sua relação entre classes de interesses antagônicos.

As consequências desse processo, na sua forma objetiva, se manifestam na flexibilização das relações de trabalho em todos os âmbitos da questão e na incorporação em ordem global de um pacote de programas e políticas neoliberais a serem implementados na realidade latino-americana com vistas à superação da crise, a qual tem como característica diferente das crises anteriores o fato

² Segundo Pereira (1991, p. 5) o consenso de Washington é uma definição de Williamson (1990) para explicar que os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabeleceram, a partir dos anos 1980, um consenso sobre as causas da crise nos países da América Latina, e que para superar a crise de-

veriam realizar reformas no aparelho do Estado, e que “no curto prazo deveriam combater o populismo econômico, lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo ou estruturalmente a receita é adotar uma estratégia de crescimento [...] baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações”.

de atingir o capital em ordem global e em todos os setores da vida social, Segundo Tonet (2009, p. 108), “essa crise atinge hoje as estruturas mais profundas da sociabilidade capitalista”.

Para compreender como a agenda é materializada em reformas para a América Latina, podemos apontar para o processo de articulação e debate que passa a ocorrer a partir dos anos 1990 nos encontros organizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), Unesco e as reuniões de cúpula da Organização dos Estados Americanos (OEA) para pensar interesses comuns. A esse respeito Cristina e Silveira (1999, p. 441) explicam que:

[...] os processos de progressiva globalização e interdependência têm provocado a discussão em conjunto de vários problemas mundiais, cuja consequência vem sendo o debate, cada vez mais freqüente como também acentuado, pelos foros internacionais, sobre a definição das linhas comuns de ação política para os países. [...] Uma conferência ou reunião internacional patrocinada por um organismo internacional constitui *um espaço de articulação e de relações de poder entre Estados sobre as orientações de políticas de dimensões contraditórias*. Por um lado, este espaço determina que se estabeleçam grandes consensos em torno das tendências

das linhas de políticas públicas. Não obstante, por outro lado, ocorrem nele algumas práticas que são cumpridas rotineira e protocolarmente, estabelecendo assim uma relação formal e peculiar entre as recomendações aprovadas pelos atores na conferência e pelo processo de decisão de uma política pública em cada contexto nacional.

As conferências, encontros e reuniões se constituem como um espaço primordial para legitimar os interesses dos países pertinentes à agenda partindo dos ideais de democracia liberal, angariados por países capitalistas centrais os quais possuem grande parte das cadeiras tomadoras de decisões, ampliam a participação e institucionalizam políticas públicas consensuais com os interesses globais.

As autoras Cristina e Silveira (1999) salientam que a amplitude desses encontros extrapola os aspectos jurídico-legais que os criam, pois diante da ordem globalizante, o diálogo e a interferência extra e supranacionais exigem que esses eventos se consolidem como espaços de decisão sobre temas que atingem a todos que cooperam para o desenvolvimento do capital, mas que, na prática, expressam uma relação desigual sobre quem elabora as propostas e quem as aplica.

Conforme explicitamos, aplicar requer compreender a correlação de forças que se movimentam na relação entre Estado, sociedade e capital, e, a

partir dessas conferências, verificamos que o debate exige um intenso processo de articulação e que, por sua vez, não se limita aos representantes dos Estados Membros.

Na medida das discussões realizadas nas conferências busca-se estabelecer o consenso para implementar as reformas educacionais. Há persistente presença de temas como planejamento, governança, parcerias e gestão. São assuntos típicos das referências de um neoliberalismo de terceira via que busca construir novos atores sociais de responsabilização social para além do Estado. Segundo Melo (2005, p. 69), essas medidas buscam:

[...] manter a realização de uma hegemonia ativa [...] de direção e dominação indissociadas exige uma complexa disciplina de planejamento e formação de consenso, a fim de destruir paulatinamente o nível de consciência da classe trabalhadora e substituir seus desejos pelo projeto hegemônico de sociabilidade capitalista.

A terceira via torna-se então um programa de políticas as quais atribuíram ênfase nos documentos planificadores de organizações internacionais como o FMI e o BM a partir da década de 1990; segundo Martins (2009, p. 63), “temas como ‘participação’ e ‘diálogo’, que até então não se constituíam como preocupações da agenda política [...], passaram a figurar como referências para suas ações diretas”.

Imediatamente o Banco Mundial determinou que os empréstimos aos governos devessem ser concedidos sob a condição de que fossem implementadas políticas que tomassem como referência o preceito das ‘parcerias’ entre aparelho do Estado e organizações da sociedade civil, especialmente com as Organizações Não Governamentais (ONGs) visando incentivar a mobilização comunitária na solução dos próprios problemas, trazendo para o debate a noção de ‘participação da sociedade civil’ (MARTINS, 2009, p. 63).

Desse modo, a reformulação do aparelho do Estado passa pela redefinição de suas formas de governar, que deveria se fazer por meio do incentivo à economia mista, ou seja, das parcerias entre o Estado e a sociedade civil na garantia do que Giddens (1999, p. 89) chama de *welfare state* positivo. Assim o “Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-lo”.

Esses atores passam a ser chamados por essas agências e pelo consenso a cooperar e participar ativamente das responsabilidades de Estado. Desse modo, torna-se possível articular prós e contras frente aos problemas que impedem que a “paz” mundial se realize.

É conveniente lembrar que todo processo de negociação reside numa relação social de poder como intercâmbio que exprime uma dimensão de conflitos e resistências, para

que se obtenha o acordo. Neste contexto, outros fatores se tornaram mais relevantes no seio das CIEs, tais como a educação, o desenvolvimento tecnológico e, especialmente, as fontes de poder: a informação, a capacidade de negociação e de estabelecimento de alianças. (CRISTINA E SILVEIRA, 1999, p. 442).

Ainda sobre a questão das discussões de temas que envolvem o neoliberalismo da terceira via, no chamamento à responsabilidade social, e a participação do terceiro setor na educação, que incidem sobre a preocupação em estabelecer consenso necessário à agenda, destaca-se a organização e participação das agências multilaterais no processo de difusão da ideia de construir uma “cidadania ativa, dirigindo as ações entre países e indivíduos para ações de interdependência, de colaboração, evocando a imagem de uma sociedade harmoniosa” (MELO, 2005, p. 70).

A necessidade em diluir a raiz da crise do capital que é material, aos aspectos subjetivos das relações sociais, estabelece a criação de uma cultura da paz que não considera a desigualdade e o processo de exploração os fatores geradores e mobilizadores das relações sociais capitalistas, mas estabelecem que viver numa sociedade harmoniosa depende da iniciativa individual voltada para o bem comum, independente de questões sociais e econômicas, e, nesse aspecto, as reformas educacionais são

imprescindíveis para disseminar essa cultura a partir do processo educativo formal.

Percebe-se que, no debate sobre as reformas educacionais, Scaff (2007) relata que, ao priorizar o planejamento escolar para desenvolver as orientações da Conferência de Jomtiem de Educação para Todos, destaca-se a preocupação de que, a partir da gestão eficiente dos recursos disponíveis, é que será possível alcançar os níveis desejados de educação e de desenvolvimento.

E desse modo, tal gestão deve ser compartilhada entre estado, empresariado, sociedade civil organizada, famílias e professores, a qual toma a cadeira de parceira da reforma, e com isso desmobiliza a possibilidade de contestar de maneira mais incisiva as reformas em andamento. A preocupação com o estabelecimento de alianças é evidente na declaração de Educação para todos de Jomtiem organizada pela UNESCO em (1990, p. 5):

Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais

e não governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. É particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias. Neste contexto, as condições de trabalho e a situação social do pessoal docente, elementos decisivos no sentido de se implementar a educação para todos, devem ser urgentemente melhoradas em todos os países signatários da Recomendação Relativa à Situação do Pessoal Docente OIT/UNESCO (1966). Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica. Quando nos referimos a “um enfoque abrangente e a um compromisso renovado”, incluímos as alianças como parte fundamental.

Esse compromisso renovado é comum nos encontros realizados pelos Estados Membros no âmbito da política de educação que viria a ser implementada através dos instrumentos jurídicos legais nacionais, mas é interessante destacar que as orientações que determinavam como o compromisso e as novas alianças aconteceriam, eram subsidiados pela relação entre empréstimos para superação da crise econômica/e regras e metas para a liberação das parcelas. Segundo Melo (2005, p. 73):

[...] a política de reformas estruturais para os países que fazem parte da interdependência capitalista, mas então em suas margens como periféricos, conduzida pelo FMI e Banco Mundial em torno das condicionalidades para seus empréstimos e pacotes de ajuda para o desenvolvimento, intensificou-se a partir de 1985, interferindo na direção das políticas de desenvolvimento nacionais, estimulando a realização de processos de estabilização, liberalização do comércio, reforma tributária, reforma financeira, privatização, reforma trabalhista e reforma previdenciária.

Por isso, a investida neoliberal que promoveu o desmonte das políticas sociais na década de 1990 e, principalmente, da aplicação do modelo gerencial na política educacional incorporando a administração pública não estatal, é, em parte, consequência dos contratos firmados por países que pleitearam os recursos internacionais. E que aponta mais uma vez para o fato de que o paraquedas neoliberal teve como paraquedista os interesses econômicos nacionais. Segundo Pereira e Grau (1999, p. 16):

[...] a globalização exige novas modalidades, mais eficientes, de administração pública, cresce a importância de uma forma não privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as

organizações de serviço público não estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado. Por outro lado, a mesma crise, convergindo com a de caráter mais estritamente político, revelava a necessidade de formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado.

Nesse sentido, a administração pública não estatal é uma alternativa eficaz para superar a crise, na medida em que reorganiza as funções do Estado, ao mesmo tempo em que insere países como o Brasil nas relações transnacionais exigidas pelo processo de mundialização de capitais que se fortalecia. No âmbito da educação, esse modelo de administração que é reiterado pelas orientações internacionais busca, segundo Scaff (2007, p. 339), “transferir a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública, focalizando a ação institucional local, tanto no que se refere ao município quanto à instituição escolar”.

Além da preocupação com o modelo público não estatal, os pacotes para a superação da crise financiados pelas agências, se preocupam com a sustentabilidade das reformas, as quais devem perpassar pelo aprofundamento no capital humano e social dos países periféricos; nesse sentido, a educação passa a ser considerada investimento, e por isso exigem que se construam

índices de avaliação para a educação (MELO, 2005).

O investimento em capital humano é discutido pela escola neoliberal neoclássica de Chicago³ e gerou influência no desenvolvimento de pacotes planejadores de políticas educacionais promovidos pelos organismos internacionais e orientadores das políticas de educação praticadas nos países da América Latina a partir dos anos 1990.

Segundo Schultz (1973), neoliberal da escola de Chicago, empenhar investimentos em educação, tomada pela visão utilitarista como capital humano, significaria solucionar grande parte dos problemas da humanidade, tanto na capacidade que a educação teria para elevar a renda da população, incentivando o ensino profissional, quanto para superar os problemas de ordem social nos limites do capital.

Conforme Schultz (1973, p. 35):

Os trabalhadores transformaram-se em capitalistas, não pela difusão de propriedades das ações da empresa, como folclore colocaria a questão, mas pela aquisição de conhecimentos e de capacidades que possuem valor econômico. Esse conhecimento e essa capacidade são em grande parte produto de investimento e, combinados com outros investimentos humanos, são responsáveis predominantemente

3

pela superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados.

Sobre a teoria do capital humano e sua influencia no desenvolvimento de políticas educacionais orientadas por uma agenda global, Paiva (2001) chama atenção para o fato de que, partindo dessa teoria, a educação é colocada no centro de debate das organizações multilaterais não apenas pela sua possível contribuição ao crescimento econômico, mas por tornar os sujeitos aptos à nova ordem global. Partindo dessa premissa, o debate internacional sobre o tema evidencia a preocupação com a ampliação do acesso e permanência de crianças e adolescentes aos níveis de ensino básico e fundamental e de uma intensa valorização na formação em nível superior, mas essa valorização não decorre ao rigor acadêmico, mas pela aceleração no processo de formação, posto que a avaliação sobre a competência desloca-se para a concorrência profissional pela via do mercado.

Verifica-se que a política de educação orientada por essas determinações prioriza uma educação formal conduzida para o aprendizado profissional, tornando o aluno um trabalhador dotado de competências que sejam interessantes ao capital, isto é, que se tornem mercadorias a serem consumidas e exploradas na sua máxima potência para a exploração capitalista.

A relação entre o particular, o singular e o universal coloca para as

reformas a tarefa de responder às orientações de uma agenda globalmente estruturada, ordenada por agências a favor de países do bloco hegemônico, mas, diante da pressão econômica própria da natureza do sistema competitivo e desigual, exige, ao mesmo tempo, o fortalecimento de um movimento regional que atendesse aos interesses da América Latina, e que teve nas Cúpulas das Américas um papel fundamental.

3 A educação na cúpula das Américas: o consenso no âmbito da América Latina

Segundo Sander (2005), em 1994, o presidente Bill Clinton convocou a primeira Cúpula das Américas, em Miami, que teve como principal objetivo estabelecer relações comerciais entre os países membros, preconizando a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) indicando para um processo de integração econômica sob o domínio dos Estados Unidos.

Ocorre que, depois de realizada essa Cúpula, a insegurança sobre a sustentabilidade política e econômica do processo de integração sugerido pela ALCA e de desconfiança sobre como essas relações se prestavam, apresentando em uma de suas proposições, o interesse de apropriar a educação para a lógica do mercado, servindo de maneira mais incisiva os interesses imperialistas, surge a necessidade de repensar estratégias comerciais que fossem mais equitativas para os países do Mercosul.

Nessa perspectiva, as necessidades regionais precisavam ser priorizadas em detrimento dos interesses internacionais, caso contrário a interferência do bloco hegemônico sobre os países da América Latina seria incontrolável; por isso era necessário articular e fortalecer a integração econômica no domínio do hemisfério sul. Conforme Sander (2005, p. 51) “afinal de contas, na perspectiva de integração hemisférica, o comércio como negócio regional será bom na medida em que for bom para todas as partes interessadas”.

A segunda Cúpula das Américas foi realizada em Santiago no Chile e convocada em 1998 pela OEA, que possui papel determinante para garantir a institucionalização dos acordos firmados entre os Estados Membros da América Latina. Mas, mesmo assimilada à OEA, a Cúpula tem caráter autônomo no que tange ao desenvolvimento dos planos de ação e das declarações que firmam os projetos e os objetivos a serem alcançados, e que precisam ser pensados para dar continuidade aos mandatos no interior das Cúpulas. Dentre os projetos firmados para a educação, Campos (2008, p.75) apresenta os projetos de cúpula e os projetos hemisféricos, a saber:

Projetos de Cúpula: constituídos por ações que envolvem o conjunto dos países, tendo por coordenação alguns Estados ou somente um Estado. Os projetos de Cúpulas que estão em ação são os seguintes: a) Portal Educativo das Américas; b) O

Instituto para a Conectividade nas Américas (ICA); c) Projeto Regional de Indicadores Educativos (PRIE); e d) Projeto Hemisférico de Avaliação na Qualidade Educativa; e e) Centro Hemisférico para Excelência Docente.

Projetos Hemisféricos: implicam iniciativas, ações desenvolvidas por cada país de maneira individual, mas que possuem resultados positivos ou, como afirmam os documentos das Cúpulas, são exitosos. Ou seja, um Estado com experiência positiva a apresenta aos demais com a finalidade de torná-las conhecidas, de forma que os demais interessados possam implementá-la em seu próprio território. Os projetos Hemisféricos foram concentrados em três eixos: a) qualidade com equidade; b) formação docente; e c) educação secundária [...].

Na II Cúpula, a educação foi colocada com tema central a ser debatido, buscando rever os objetivos estabelecidos na Cúpula de Miami e priorizar a educação infantil no topo de plano de ação. A escolha desse tema se deu devido à necessidade em prolongar as discussões sobre a integração econômica entre os países membros, desviando a atenção coletiva para a discussão das reformas educacionais para a América Latina além de temas como “democracia, integração econômica, erradicação

da pobreza e discriminação” (SANDER, 2005, p. 52).

Em relação ao debate sobre como as reformas educacionais deveriam proceder no contexto da América Latina, observamos que a preocupação é centrada no aprofundamento do capital humano e social mediante o investimento em educação, no estímulo de parcerias público/privadas, na ênfase na equidade e diversidade, no planejamento e na gestão descentralizada, na otimização de recursos disponíveis, e no uso de instrumentos de avaliação em nível nacional e regional para avaliar os resultados esperados.

A ênfase no chamamento de novos atores sociais, convocados a exercer uma cidadania ativa, de execução e acompanhamento das ações realizadas na política educacional, também é evidente na realização da Cúpula de Santiago em 1998, observando que participaram do debate “governos nacionais, organizações não governamentais e agências internacionais de cooperação⁴” (SANDER, 2005, p. 52).

O propósito desses esforços foi construir consensos em

⁴ Sander (2005, p. 52) explica que participaram da Cúpula “a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM), a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), mediante o seu Escritório para a América Latina e Caribe (OREALC).

torno das principais questões da política interamericana em matéria de educação e de administração educacional. É desnecessário dizer que os países e organismos envolvidos se defrontaram com uma tarefa de enormes proporções: a de chegar a um acordo sobre os objetivos e estratégias hemisféricas comuns, sem comprometer valores culturais e interesses políticos e econômicos nacionais. [...] Apesar dessas dificuldades, os governos de países conseguiram alcançar o consenso necessário para consolidar um plano interamericano de ação educacional, que foi aprovado pelos presidentes e chefes de Estado e de governo, em Santiago (SANDER, 2005, p. 53)

A preocupação em construir consensos em relação às reformas educacionais, promoveu a aprovação do Plano de Ação Educacional da Cúpula de Santiago, de modo geral, não extrapola as orientações internacionais voltadas para as políticas educacionais para a América Latina, evidenciando, segundo Campos (2005, p. 121), “duas linhas de compromisso em relação à educação [...] mercantilização e focalização”, mas, na medida em que há consenso em âmbito regional permitem articular parcerias que corroborem para a integração econômica entre os países do hemisfério Sul ampliando a competitividade internacional.

Ainda sobre o Plano de Ação, Feldfeber et. al. (2005, p. 11) reiteram

as críticas de Campos (2005) e complementa ao afirmar que:

[...] o Plano de Ação propõe a exploração de mecanismos de incentivo vinculados à atualização e ao cumprimento de padrões determinados em acordos. A origem destas propostas é claramente visível, pois partem da mesma lógica prevalecente ao longo dos anos 90 e cujo princípio orientou as reformas educacionais implementadas em muitos dos países latino-americanos – promovidas em boa parte a partir de organismos internacionais: sistemas de avaliação, políticas focalizadas, modificação da carreira do docente ou de suas condições trabalhistas, formação para o trabalho e ênfase na gestão e na descentralização. Em todo o Plano de Ação não há sequer uma única alusão a políticas gerais e integrais centradas no bem estar geral ou no desenvolvimento social, nem no dever do Estado de garantir o direito à educação para o conjunto da população.

É importante destacar que a criação de consensos sobre o Plano de Ação para reformas educacionais no contexto latino-americano, não determina que todas as medidas sejam praticadas de forma imediata e sem rupturas. Muito pelo contrário, no domínio das realidades nacionais, a realização dessas reformas perpassa pela gestão descentralizada,

que, diante das especificidades da organização política e estrutural dos países da América Latina, é um considerável problema.

Esse problema está no fato de que a aplicação efetiva das medidas definidas pelo plano de ação não dependem unicamente do Estado no que concerne ao planejamento, financiamento e execução, mas, diante do próprio processo de redefinição dos seus papeéis, o financiamento e a execução dependeriam da ação dos atores sociais convocados pelo consenso a cooperar com o desenvolvimento da política de educação e de seus desdobramentos. Desse modo, sociedade civil, empresariado, professores, diretores, pedagogos, alunos, família e comunidade são responsabilizados para agir no conjunto de ações que dão materialidade às ideias de consenso em nível tanto global, quanto nacional.

Em outras palavras, consensuar o plano não significa efetivamente que ele irá se materializar em programas e projetos no contexto escolar, pois, sua aplicação está atrelada à responsabilização dos atores sociais para pleiteá-los e administrar os recursos financeiros, humanos e físicos que, pela própria ausência do Estado, são insuficientes. Por essa questão, o Estado torna-se subsidiário e transfere para os atores sociais a atribuição de garantir a eficiência de políticas dadas como públicas, mas que na sua aplicação são paliativas, causando o desperdício de recursos em ações que não têm continuidade.

Esse recursos, no âmbito da Cúpula de Santiago, são intermediados pela OEA ao Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e BIRD, e acompanhados pelas agências de assessoria técnica como a Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL) e a própria Unesco, e, mesmo que os recursos venham e sejam aplicados, os resultados dificilmente serão satisfatórios e homogêneos.

Por isso, Krawczyk (2010) chama a atenção para o fato de que, embora exista uma matriz comum, é preciso compreender que a sustentabilidade das reformas em nível nacional é dada pelo próprio processo de desenvolvimento econômico, político e educacional tardio dos países da América Latina, o que imprime características diferenciadas em relação aos seus projetos nacionais, bem como à participação na agenda globalmente estruturada. Conforme Krawczyk (2010, p. 14):

[...] ainda que a matriz tenha sido resultante de uma intenção de definir uma agenda para a região ao longo de 1990, a materialização dessa matriz é muito mais complexa, pois, ao analisarmos os aspectos comuns e as especificidades nas mudanças ocorridas na organicidade dos sistemas educacionais na Argentina, no Brasil, no Chile e no México, deparamo-nos com uma diversidade no interior da homogeneização aludida no debate regional. As recomendações,

os empréstimos e a transposição de conceitos, políticas e soluções educacionais, em escala regional e internacional, condicionaram as políticas educacionais nacionais, mas a dinâmica histórica e a conjuntura de cada um dos países deram à reforma educacional uma concretização diferente.

Por isso precisamos ter consciência de que o consenso não está diretamente relacionado à aplicabilidade eficiente das reformas tais qual são planejadas, mas que tem papel de destaque no processo de cooperação e fortalecimento de uma agenda globalmente estruturada que estabelece os rumos da política educacional para os países da América Latina consonantes com os interesses globais que, mesmo não adquirindo os resultados esperados, mantêm o controle e fiscalização das políticas que estão em desenvolvimento. De acordo com Sander (2005, p. 67):

Há o consenso generalizado de que o papel das organizações intergovernamentais é o de prestar apoio e cooperação a instituições nacionais nos limites dos mandatos políticos dos chefes de Estado e representantes credenciados dos governos dos países membros. É a partir desse consenso que os governos assumiram a responsabilidade política pelo processo de realização das cúpulas hemisféricas e pelas reformas educacionais agendadas no

âmbito das organizações internacionais. Também há o consenso de que a elaboração das agendas interamericanas e conferências especializadas da comunidade internacional. Seu segundo passo é a implementação das reformas adotadas.

Por isso devemos pensar o consenso enquanto movimento de cooperação e participação dos Estados Membros da América Latina para o estabelecimento de reformas educacionais em constante movimento, mas considerando que também existem resistências e problemas próprios dos interesses em disputa, chegar a um consenso não significa necessariamente implementar os planos e pacotes de políticas de maneira homogênea e total.

4 Considerações finais

As discussões preliminares levantadas no presente trabalho apontaram para a necessidade em compreender que as reformas educacionais realizadas na realidade nacional dos países da América Latina, a partir dos anos 1990, fazem parte do processo de desenvolvimento de uma agenda globalmente estruturada voltada para garantir a manutenção e reprodução do modo de produção capitalista em tempos de globalização.

Diante da necessidade em construir alternativas de enfrentamento aos problemas causados pela própria natureza incontrolável do capital de crescimento da taxa de lucros e, dentre eles, o agrava-

mento da desigualdade social, pobreza, desemprego e pauperismo, a educação é colocada na agenda de reformas a serem realizadas, tornando-se como instrumento de reafirmação do poder hegemônico em nível global, ao mesmo tempo em que estabelece o consenso acerca de denominadores comuns a serem implementados no âmbito das políticas educacionais para a América Latina, buscando garantir a manutenção e desenvolvimento das relações sociais capitalistas voltadas para uma cultura de paz e de educação para o trabalho nos limites do capital.

A conformação de consensos e a influência do bloco hegemônico sob as reformas educacionais são realizadas por meio das organizações multilaterais, buscando planificar políticas, garantir a adesão dos países membros e exercer assessoria técnica especializada para o desenvolvimento de projetos nas realidades nacionais, com o financiamento de agências internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID).

Verificamos que, ao mesmo tempo em que ocorre a adesão a esses pacotes de políticas por países periféricos, estes, pelas exigências do capital global, são convocados a aderir aos planos uma vez que, para garantir o desenvolvimento do capitalismo, pleiteiam financiamentos e empréstimos para as agências. Contudo, observou-se que, mesmo havendo consenso nos acordos globais, a aplicação destes depende das especificidades

nacionais e da sua relação com os países latino-americanos.

Nesse sentido, o consenso é pensado tanto no contexto internacional, quanto no âmbito regional, a partir dos interesses específicos dos países latino-americanos, os quais buscando resistir à abertura da ALCA, fortalecem as discussões sobre a educação para a América Latina e, mesmo havendo aspectos comuns, também demonstrou que a sustentabilidade das reformas apresenta limites para a sua aplicabilidade.

É importante salientar que as reformas educacionais exigem um de-

bate ampliado sobre o tema, por isso priorizamos o consenso e a dimensão da gestão, planejamento e administração das reformas educacionais que se manifestaram presentes no âmbito das orientações internacionais e na América Latina para a educação, a qual enfatiza a gestão descentralizada, a mercantilização, focalização das ações e a transferência de responsabilidades no processo de financiamento e execução para os novos atores sociais criados pelo próprio consenso no âmbito da agenda globalmente estruturada.

Referências

CAMPOS, Rosânia. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. 2008. 215f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

CRISTINA, Elisabete; SILVEIRA, Cruvello. O espaço das conferencias internacionais de educação (CIEs) da OIE/Unesco e o processo de políticas públicas educativas. *Repeb*, Brasília, v. 80, n. 196, p. 440-450, set./dez.1999.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p.423-460, maio/ago. 2004.

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

FELDFEBER, Myriam; SAFORCADA, Fernando; JAIMOVICH, Analia. *A educação nas Cúpulas das Américas: seu impacto na democratização dos sistemas educacionais*. Buenos Aires, n. 3, 2005.

GIDDENS, Antony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: editora Record, 1999.

KRAWCZYK, Nora Rut. A reforma educacional na América Latina nos anos 90. Uma perspectiva histórico-sociológica. *Revista Latino Americana de Educação Comparada*, ano1, 2010.

MARTINS, André Silva. O neoliberalismo da Terceira Via: uma proposta para educar a sociabilidade. In: MARTINS, André Silva. *A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de “capital humano”. *Cadernos de Pesquisa*, n. 113, p.185-191, julho.2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa Plano Econômico*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-24, abril 1991.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser Pereira; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ROSEMBERG, Fulvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.) *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000.

SANDER, Benno. A educação na Cúpula das Américas: da formulação à execução de políticas públicas. In: _____. *Políticas e gestão democrática da educação*. Brasília: Liber Livro, 2005. p. 47-68.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. *Repeb*, Brasília, v. 88, n. 219, p. 331-344, maio/ago. 2007.

SCHULTZ, Theodore, W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TONET, Ivo. Expressões Socioculturais da crise capitalista na atualidade e sua influencia teórico-prática. In: CONSELHO Federal de Serviço Social (Org.). *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

UNESCO. *Declaração Mundial Sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtiem. 1990.

Recebido em abril de 2015

Aprovado para publicação em maio de 2015