

A reforma educacional na América Latina nos anos 90. Uma perspectiva histórico-sociológica.

Nora Rut Krawczyk/ Profa. Dra. da Faculdade de Educação/UNICAMP (Campinas, SP, Brasil). Vera Lúcia Vieira/
Profa. Dra. do Departamento de História da Faculdade de Ciências Sociais da PUC (São Paulo, SP, Brasil).

Este texto apresenta os resultados de uma pesquisa que analisou a produção acadêmica sobre a Reforma da educação efetivada em quatro países da América Latina - Argentina, Brasil, Chile e México - na década de 1990 do século XX, visando a compreender as mudanças ocorridas na organicidade do sistema educacional à luz da historicidade dos países estudados.

Entendemos por organicidade a expressão da dinâmica pela qual se processam as relações de poder na organização e gestão do sistema educacional e da unidade escolar. Este conceito carrega consigo a historicidade das formas como foram se concretizando, na esfera pública, os interesses dos diferentes grupos sociais.

Conhecer e interpretar a produção acadêmica em cada um dos países permitiu identificar a complexidade dos impactos produzidos pela política educacional implementada na América Latina, dando visibilidade à interpenetração que ocorre entre as diferentes instâncias geopolíticas¹ e a escolar. Na última década do século 20, quase todos os países da América Latina e do Caribe iniciaram reformas educacionais resultantes em grande medida de um processo de indução externa liderado pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - que condicionavam a concessão de empréstimos aos Estados nacionais da região² à implantação dessas reformas.

Os diagnósticos e as mudanças propostas por tais organismos para a educação na América Latina foram elaborados sob a égide de uma forte crítica às funções dos Estados Nacionais e à lógica de gestão pública do modelo de desenvolvimento keynesiano, crítica esta decorrente da crise do processo de acumulação capitalista e que afeta a região de maneira singular. Apenas para citar um dado, entre 1980 a 1989 a renda por habitante na América Latina, reduziu-se em 8,3%, enquanto a inflação que era em média de 54,9% no início dos anos 80, subiu para 1.157,6% no final da década e a taxa de investimento em relação ao Produto Interno taxa de investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 24,2 para 16,21. (BRESSER, 1991)

Foram impostas a reformulação do papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais, a substituição do controle centralizado no Estado pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública, reservando-se ao Estado as funções de coordenação e regulamentação.

Os condicionantes da reestruturação do setor produtivo e das mudanças institucionais, que alteraram o arcabouço do Estado e das relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial, justificaram a necessidade da implantação de uma reforma educacional em toda a região.

As recomendações internacionais orientavam a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade por meio da implementação de políticas de descentralização na gestão da educação e de incorporação da lógica da gestão privada na gestão pública. Tais recomendações pretendiam tornar a política educacional compatível com as medidas de minimização das responsabilidades dos Estados nacionais e dos recursos públicos aplicados nas áreas sociais. Nesta perspectiva, a organização e gestão do sistema educacional e da escola foram dimensões privilegiadas nas reformas do setor na América Latina durante a década de 1990.

No entanto, é importante destacar que o consenso construído acerca da reforma educacional nos diferentes países foi conseqüência da fetichização da necessidade do conhecimento instrumental para a inserção competitiva dos países latino-americanos no mercado mundial. Assim, a reforma do Estado – vetor das transformações educacionais – foi apresentada à sociedade como uma estratégia necessária para racionalizar os investimentos e a gestão pública e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal.

¹Internacional, nacional, regional e local (Estadual, provincial e municipal).

²Utiliza-se a palavra região para se referir à América Latina

O processo de indução externa impingiu uniformidade à política educacional na região, uniformidade esta decorrente do crescente peso das agências internacionais e da liderança do Banco Mundial no desenho e na execução da Reforma nos países em desenvolvimento.

Entretanto, ao se refletir sobre aspectos das condições de desenvolvimento particulares dos países, objeto que deu origem a esta pesquisa, observa-se que, apesar da base comum que funda os Estados nacionais latino-americanos, esses países foram construindo, ao longo dos últimos dois séculos, tradições políticas e associativas diferentes que impactaram de formas distintas a implantação da Reforma Educacional.

Assim, tais políticas comumente definidas a partir de diretrizes de âmbito internacional e implementadas pelos governos locais pressupõe uma unicidade que não corresponde à concretude social que caracteriza cada um dos países que compõe a realidade latino-americana.

Os Estados nacionais latino-americanos têm em comum o fato de emergirem no século XIX sob forte subordinação ao capitalismo internacional e com frágeis burguesias nacionais, incapazes de implantar um projeto de desenvolvimento capitalista apto a concretizar os ideais liberais na organização social na região. No entanto, é importante destacar que, apesar desta matriz comum de constituição do capitalismo na região, desde a origem da conformação dos Estados, das quase coincidências na periodicidade de seus processos independentistas que se efetivam ao longo do século XIX, que, sob a égide do liberalismo transformam-se, via de regra, em repúblicas assumidas ou implantadas via ditaduras ao longo do século XX, alternadas com tímidos processos de democratização³, as especificidades dos desenvolvimentos nacionais emergiram e os comportamentos sociais e a organização da educação pública manifestaram diferenças significativas.

Tomemos como exemplo alguns dados quantitativos no início da Reforma Educacional na região. No ano 2000, enquanto no Brasil a matrícula no ensino primário e secundário (básico) chegou a 235,527 milhões (INEP, 2000), no México a 25,3 milhões (Primário e Secundário) (Embaixada do México), na Argentina a 9.970.587 da população em idade escolar para este mesmo nível (Embaixada da Argentina no Brasil); no Chile, no total do sistema (pré-escola, primário, secundário e médio), chegou a 3.508.509 (MINEDUC, 2000).

Tomemos agora, um dos estados da federação brasileira: o Estado de São Paulo, cujo número de alunos matriculados no ensino fundamental é da mesma ordem que o total de alunos do mesmo nível de ensino da Argentina e, portanto, maior que o total de alunos do total do sistema educacional chileno. Ora, o desempenho educacional do Estado de São Paulo era praticamente igual ao dos dois países citados acima: na década de 1980 o ensino fundamental já se encontrava universalizado e a classe média, em depauperação, buscava matrículas no ensino público e passava a lutar pela melhoria de sua qualidade, controlando o desempenho das escolas, dialogando com seus profissionais e atuando mais diretamente no cotidiano destas unidades de ensino. Além disso, universalizado o ensino fundamental, a população voltava suas lutas para pressionar as instâncias governamentais para ampliar o atendimento ao ensino pré-escolar e as creches, assim como para ampliar o ensino de segundo grau, apenas com o estado cumprindo os preceitos constitucionais de investimentos obrigatórios. (VIEIRA, 2003)

Estas reflexões preliminarmente apontam a demonstrar a necessidade de elaborar uma proposta metodológica que possibilite o estudo dos impactos da política educacional gestada na América Latina, alcançando uma visibilidade da interpenetração que se dá entre os níveis globais e locais da organização de novos sistemas educativos de países latino-americanos.

Um estudo comparativo que - desde uma perspectiva analítica e explicativa - desentranhe a interpenetração que se dá entre os níveis globais e locais permite não só compreender as condições de construção das propostas locais alternativas existentes em alguns países como também conhecer os processos de decodificação das ações e sentidos da Reforma, as dimensões que intervêm - da sociedade civil, do governo local e da própria lógica da Reforma - e sua importância na política educativa em ação.

Põe-se assim, a possibilidade do estudo dos impactos da política educacional gestada na América Latina, em uma perspectiva analítica e explicativa⁴. Tal abordagem permitiu não só compreender as condições de construção das propostas locais alternativas existentes nos países citados como também conhecer os processos de decodificação das ações e sentidos da Reforma, as dimensões que intervêm - da sociedade civil, do governo local e da própria lógica da Reforma - e sua importância na política educativa em ação. Dessa forma foi possível situar "las formas mediante las que la globalización desde arriba penetra y reestructura las culturas y las economías locales. Al mismo tiempo, se resalta que esas culturas y prácticas locales ejercen un efecto sobre las características de nuestra condición global, que se ve alterada a través de procesos de hibridación y mestizaje de significados, símbolos y prácticas; ya no son "originales" o auténticos, sino que se trata más bien de una amalgama." (SLATER, 1996; 59)

³Estes processos de democratização foram tímidos e frágeis por sua curta gestão, por sua pouca sustentação pela sociedade civil e pela profunda desigualdade social que mantém milhões excluídos do acesso a qualquer bem produzido socialmente.

⁴Nos enfoques de educação comparada com uma perspectiva basicamente descritiva onde as variações são entendidas como 'diferenças de nacionalidade' fica isolada a interação entre os contextos sócio-históricos, políticos e econômicos e uma ordem mundial determinada. Um análise mais detalhada sobre as diferentes perspectivas da educação comparada pode ser encontrada em: PEREYRA, M. 1990.

Ao longo do século XX esses países transitaram por ditaduras e/ou autoritarismos que acentuaram a desigualdade e a exclusão social na região, o que impossibilitou que a educação cumprisse as funções básicas que lhe competiam na ordem liberal de constituição da cidadania e do desenvolvimento sócio-econômico.

Os golpes militares e as ditaduras provocaram rupturas nas organizações sociais e nas práticas políticas de todos os países não só por meio de mecanismos de coerção e de persuasão, mas também de mudanças institucionais cuja pretensão era anular as dinâmicas de participação construídas historicamente. Contudo, os projetos educacionais implementados em cada um dos países eram distintos, embora todos aprofundassem as contradições geradoras de mais desigualdade e exclusão social. Não podemos deixar de salientar que as experiências nacionais durante as ditaduras impactaram posteriormente, de maneiras distintas, estas sociedades interferindo na correlação de forças políticas e sociais.

A história recente foi marcada pelo extraordinário desenvolvimento do capitalismo em sua forma monopolista e pelas mudanças nas relações internacionais e no próprio caráter dos Estados nacionais. Neste cenário internacional, os países latino-americanos – que viviam um processo de transição dos regimes ditatoriais para a reconstrução de seus sistemas democráticos – rearticularam-se seguindo uma direção política e econômica que agudizou as relações de dependência para com os centros hegemônicos.

No entanto, os diferentes graus de desenvolvimento econômico e tecnológico, de inserção educacional da população, de concentração de renda e a dinâmica das forças políticas que intervieram na conformação dos estados de direito inseriram de forma distinta cada um destes países na ordem internacional e na reconstrução dos projetos nacionais.

Depreende-se dessas observações que as reformas educacionais iniciaram-se na América Latina na década de 1990 no bojo de profundas transformações nas relações econômicas, políticas e sociais nacionais e internacionais, fundadas no interior de uma profunda crise resultante de três choques externos, conforme analisam Fernandes e Pais: a triplicação dos preços do petróleo, a elevação brusca das taxas de juros internacionais, resultando no aumento significativo do total dos juros pagos pelos países devedores e finalmente a recessão norte-americana de 79/82. “Ainda que durante a década de oitenta o desempenho econômico dos diferentes países latino-americanos não tivesse sido uniforme, com alguns conseguindo taxas de crescimento razoáveis e uma relativa estabilidade de preços, na maioria destes países, porém, o que verificou foi a manutenção prolongada de elevadas taxas de inflação, problemas crescentes com a gestão das dívidas externas, estagnação econômica e redução da renda por habitante. A crescente espiral inflacionária vivida na maior parte destes países, só foi parcialmente interrompida em períodos de congelamentos de preços, através dos chamados choques econômicos heterodoxos, para logo a seguir voltar de uma forma geral a níveis iguais ou superiores aos anteriormente estabelecidos”. (FERNANDES & PAIS, s/d)

Assim, a Reforma educacional da década de 1990 ocorreu concomitantemente às mudanças no âmbito econômico e político que radicalizaram a implantação de medidas neoliberais iniciada na ditadura militar dos anos de 1970 que institucionalizaram o Estado mínimo.

Na Argentina, o processo de descentralização da educação significou a continuidade da política educacional da ditadura e a etapa final de transferência da gestão e financiamento de todo o sistema educacional (salvo as universidades) para as províncias. Neste processo, contudo, manteve-se a tendência centralizadora da dinâmica federativa da Argentina.

A mudança na lógica de regulação da educação pública no país rompeu com o caráter provedor-universalista e integrador do Estado que passou a ter sua ação focalizada nas populações em condições de extrema pobreza. Este perfil compensatório do Estado ocupou um lugar central na política educacional do país como consequência da crise econômica que se abateu sobre a Argentina. O aumento do universo da pobreza levou à alteração da proposta de focalização na pobreza atávica, ampliando-se fortemente o leque de atendimento, o que se configurou também como uma importante estratégia de contenção social.

A reforma educacional não só implantou uma nova distribuição de responsabilidades entre o Estado nacional e as províncias, como também a estrutura organizacional do sistema educacional sofreu importantes mudanças que provocaram sua fragmentação.

No Brasil, observamos que, à semelhança da Reforma Educacional Argentina, a Reforma na década de 1990 foi influenciada pelo advento do modelo neoliberal nos âmbitos político e econômico. Apesar do fortalecimento das forças sociais progressistas no processo de transição democrática, o modelo neoliberal impôs-se pela insatisfação generalizada frente à continuidade dos sérios problemas econômicos e sociais legados dos governos militares.

A Reforma educacional no Brasil iniciou-se na segunda metade da década de 1990 com o intuito de consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola e, ao mesmo tempo, reverter o exíguo atendimento do ensino fundamental e médio bem como os altos índices de fracasso e evasão escolar.

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização – descentralização pelo qual não só mudou a histórica relação federativa no país como também atribuiu um novo papel ao Estado, à iniciativa privada e à pessoa física na educação. A descentralização era

uma característica constituinte da educação formal no Brasil, porém, com a Reforma Educacional, sofreu uma forte regulamentação que afetou a distribuição de responsabilidades e atribuições entre os diferentes níveis de governo - estados e municípios - e a redistribuição de recursos em cada estado da federação.

As mudanças institucionais e a reconfiguração das relações entre escola e comunidade que abriram espaço para a iniciativa privada imbricaram-se, em alguns estados e municípios, com práticas vigentes desde a década de 1980 que ampliavam a participação da comunidade escolar. Geraram-se políticas de gestão escolar com concepções distintas: uma que poderíamos denominar de tecnocrático-gerencialista, com forte influência do modelo de gestão empresarial, e outra, a democrático-participativa, com forte presença do modelo de planejamento estratégico.

A Reforma Educacional da década de 1990 efetivada no Chile seguiu um caminho diferente ao dos outros países analisados nesta pesquisa. A reforma educacional aconteceu no momento da institucionalização de um regime democrático concertado que apresenta limitações significativas decorrentes das negociações que viabilizaram a queda do governo militar.

A Reforma Educacional chilena propôs-se a atingir a equidade na educação mediante políticas de discriminação positiva e da regulamentação do sistema de subvenção da educação, sem, contudo, romper com o caráter subsidiário do Estado nem com as premissas da economia de livre mercado implantadas durante o período ditatorial.

O sistema educacional chileno caracteriza-se por uma estrutura organizacional bastante flexível e distinta dos outros países, pois se consolidou, com a Reforma Educacional, a transferência da provisão do ensino, da administração escolar e da responsabilidade sobre o pessoal docente às municipalidades e ao setor privado (pessoas físicas ou jurídicas), com e sem fins lucrativos. Mantiveram-se a flexibilização contratual e salarial dos docentes e o sistema de financiamento mediante a subvenção estatal aos municípios e ao setor privado, cuja regulamentação atrelava o repasse de recursos a um sistema de avaliação institucional e de rendimento escolar.

Neste país, a gestão escolar e a organização do sistema se explicam mutuamente porque esta última se sustentou na reconfiguração da dinâmica institucional da escola pública que incorporou a lógica da gestão empresarial. Acompanhando a liberalização dos serviços educacionais, enfatizou-se a responsabilidade social no financiamento e na gestão escolar, adquirindo centralidade o papel do *sostenedor*⁵ como figura legal que assumiu a responsabilidade pela escola, no marco de uma nova cultura de participação.

Por último, analisamos a Reforma educacional no México que se iniciou, de forma incipiente, nos primeiros anos da década de 1990, mas adquiriu radicalidade quase dez anos depois, já nos primórdios dos 2000. Neste processo, o fundamento de justiça social em uma perspectiva socialista, que acompanhara o desenvolvimento da educação no país ao longo do século XX, foi abandonado em função do neoliberalismo que norteou a Reforma conforme os interesses do mercado.

À liberalização econômica correspondeu também um processo de liberalização política que adveio da perda da hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI), decorrente da aguda crise econômica e da dinâmica corporativa e corrupta do poder central. Frente ao esgotamento do modelo econômico, as demandas por reformas neoliberais advindas do setor privado nacional e internacional encontraram base para se instaurar.

A mudança radical na relação entre o Estado e a sociedade foi respaldada pelo discurso da necessidade de construção do que foi denominado Novo Federalismo (ZORRILLA, 1999). Sob uma ótica descentralizadora, o poder Executivo teve a responsabilidade de garantir a equidade na distribuição, para os estados, dos recursos financeiros, entre outros para a educação, visando à redução das desigualdades regionais. Descentralizaram-se competências e responsabilidades para os entes federados e incorporaram-se os interesses dos empresários e da Igreja Católica nas políticas educacionais, atores estes silenciados desde a Revolução mexicana.

No entanto, os interesses corporativistas do Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação (SNTE) mantiveram-no ator privilegiado na dinâmica político-educacional, como mediador da relação entre o Estado e as escolas.

As disputas na negociação entre o governo central e os governos estaduais acirraram-se gradativamente pela falta de uma política fiscal que possibilitasse dar visibilidade aos critérios utilizados para as transferências de recursos econômicos à educação que, supostamente, deveriam ter um caráter redistributivo.

Na segunda etapa da Reforma educacional, com a radicalização da implantação dos princípios neoliberais, incorporaram-se a visão do empresariado e a lógica competitiva do mercado nas mudanças da gestão escolar. As políticas educacionais que sustentaram tal Reforma passaram a submeter práticas sociais já existentes nas comunidades à nova dinâmica de gestão educacional que outorgou ao Estado um caráter subsidiário.

O estudo que aqui se apresenta analisa, a partir de uma perspectiva histórico-sociológica, a configuração que a

⁵Pessoa ou instituição municipal ou particular que tem, perante o Estado, a responsabilidade de manter em funcionamento a unidade escolar.

organização e a gestão do sistema educacional e da escola adquiriram a partir da Reforma Educacional da década de 1990 em cada um dos países.

Recorremos à comparação, na perspectiva colocada por Pereyra (1990), como recurso analítico e interpretativo, pelas possibilidades que ela oferece na exploração e interpretação das convergências e as especificidades na concretização de políticas globais a partir da historicidade dos fenômenos contemporâneos.

A pesquisa foi realizada a partir da análise da produção acadêmica de cada um dos países e privilegiaram-se aquelas pesquisas de caráter empírico que se referisse a um país, estado, município e/ou escola e que permitisse situar as mudanças nacionais acontecidas na organicidade dos sistemas educacionais, realizadas entre 1995 e 2004.

Para o levantamento da produção acadêmica foram realizadas pesquisas in loco em centros de produção acadêmica e livrarias nos diferentes países. Também foram efetuadas entrevistas com pesquisadores ligados ao tema que auxiliaram na indicação das instituições com acervos mais completos e no levantamento do material bibliográfico. As fontes consultadas foram artigos dos principais periódicos nacionais e internacionais especializados na área, livros e capítulos de livros, teses e dissertações, relatórios de pesquisas e/ou avaliação.

O teor das pesquisas deixa entrever abordagens distintas nos diferentes países que se revelam no caráter do conhecimento produzido. As especificidades nacionais alimentam os olhares dos pesquisadores e refletem-se, entre outras coisas, na escolha dos temas, nas propostas teórico-metodológicas, na definição das categorias a partir das quais analisarão as transformações.

A análise da reconfiguração da gestão educacional advinda das reformas da década de 1990 possibilitou-nos desentranhar a nova lógica da regulação social e do novo papel do Estado, à luz da historicidade dos países estudados (Argentina, Brasil, Chile e México).

Nossa pesquisa corrobora a presença de uma matriz para o conjunto das reformas educacionais nesses países. No entanto, ainda que a matriz tenha sido a resultante de uma intenção de definir uma 'agenda' para a região ao longo da década de 1990, a materialização dessa matriz resultou 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.

As reformas educacionais na Argentina, Brasil, Chile e México foram resultado de um longo processo de negociação entre as diferentes forças sociais, políticas e econômicas nacionais no marco contraditório entre as propostas de modernização e de democratização vivenciadas naqueles países durante a década de 1980 do século XX e o novo estágio do capitalismo monopolista que passou a exigir mudanças substantivas na lógica de regulação nacional e institucional na região.

Tais propostas continham expectativas distintas no seio destas sociedades e geraram embates que mobilizaram os diferentes segmentos sociais até o início da década de 1990 quando, então, consubstanciado o predomínio de alguns setores, observou-se a centralização das decisões político-educacionais no âmbito governamental, restringindo-se suas negociações a alguns setores nacionais e internacionais. Tal dinâmica gerou transformações feitas "pelo alto"⁶, por meio de conciliações e concessões mútuas, sem a participação orgânica da sociedade. Estas transformações ficaram restritas à esfera do político e com um teor profissional e técnico a que se atribuía uma neutralidade visando a legitimar a ação do Estado. Vale lembrar que as transformações "pelo alto" marcaram o processo de modernização nos países latino-americanos (FERNANDEZ, 1981a; FERNANDEZ, 1981b) e voltaram a se colocar no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo que se instaurou a partir da finalização da guerra fria.

Tal conjuntura apresenta-nos, no limiar do século XXI, um cenário educacional que, sob o fetiche da modernidade e da democratização, respondeu à necessidade de adequação da gestão da educação pública às mudanças na regulação social instauradas pelo novo estágio do capitalismo. Observa-se uma proposta comum de uniformização da gestão pública e privada sob essa lógica hegemônica de que resultou a diminuição do investimento financeiro e humano, o aumento de mecanismos de controle e principalmente uma nova organicidade nos sistemas educacionais da região.

O impacto das características desse novo estágio de acumulação capitalista, menos humanista, mais excludente e que acentua as desigualdades, induziu a uma ênfase nas políticas compensatórias, que passaram a ocupar um lugar importante nas estratégias de contenção de conflitos sociais.

No entanto, os enfrentamentos políticos nacionais para a construção desta nova hegemonia configuraram de maneira particular o processo de indução externa da Reforma.

⁶MARX, Karl, 1989.

A nova hegemonia que se configurou no Brasil e na Argentina a partir da década de 1990 rompeu com as tentativas de redemocratização da sociedade da década de 1980 que buscavam recuperar o modelo nacional desenvolvimentista. Frente à crise econômica e política vivenciada por estes países em fins da década de 1980, abriu-se espaço para a privatização da esfera pública e para a interferência dos organismos internacionais nas reformas relativas às funções do Estado.

No caso do Chile, os enfrentamentos políticos no início da década de 1990 resultaram em uma coalizão multipartidária que configurou um regime de continuidade com o princípio de economia de mercado e de subsidiariedade do Estado, coerente com a política de indução externa da Reforma Educacional.

Por último, no México, a agudização da crise econômica da década de 1980 provocou também uma crise política que impôs mudanças na relação entre o Estado e a sociedade. Observa-se uma renovação da dinâmica política resultante da descentralização da gestão governamental e da incorporação do empresariado e da Igreja à lógica corporativista na dinâmica política desse país, mantendo-se, contudo, o poder do governo central.

A compreensão das políticas nacionais que tendem à construção de uma nova regulação no âmbito educacional não se explica exclusivamente por sua subordinação à lógica de regulação do mercado. Evidencia-se que, de fato, perderam sentido a condição de universalidade e gratuidade da educação bem como a exclusividade do Estado como seu provedor. Mas o redimensionamento das funções do Estado apresentou-se variado e complexo nos países analisados, não se vislumbrando com clareza, ao longo dos primeiros dez anos de implementação da Reforma, a dinâmica estatal e a nova regulação educacional que se tornou hegemônica na região.

A descentralização da gestão do sistema educacional foi uma das diretrizes da Reforma para viabilizar as alterações em sua gestão e teve em comum um objetivo financeiro vinculado à crise fiscal dos governos nacionais que se manifestou em um novo cenário de distribuição de responsabilidades e de dinâmicas de negociação. Nas Reformas promovidas na região, o conceito de descentralização adquiriu um sentido não necessariamente associado a uma forma de organização político-territorial (unitária ou federativa), nem restrita a uma nova relação entre as diferentes instâncias governamentais (nacional, provincial/estadual e municipal). Incluiu também a instituição de uma nova relação entre o Estado, a escola e a sociedade (principalmente a pessoa física e a iniciativa privada), paralelamente a um processo de centralização do poder de decisão e de controle nos governos nacionais.

A inter-relação entre estas diferentes dimensões estruturou a descentralização de maneira distinta nos diferentes países, conforme a historicidade da federalização e da participação dos diferentes setores da sociedade na educação. Esta dinâmica na Argentina adquiriu a dimensão predominante de provincialização; no México, a esta provincialização soma-se o corporativismo, ao passo que no Brasil a dimensão predominante é a da municipalização e no Chile, a consolidação da privatização subsidiada.

A descentralização do sistema educacional para as diferentes instâncias governamentais, que minimizou a responsabilidade do Estado pela educação, é comum a todos os países. No entanto, observam-se diferenças significativas na regulação desse processo que vai desde a mera transferência do serviço educacional até a forte regulamentação do financiamento da educação.

A descentralização ocorreu também para o mercado, ao incorporar a iniciativa privada na gestão da educação, e, para justificar esta incorporação, encontramos diferenças significativas nos discursos oficiais. Por exemplo, enquanto no Brasil a justificativa fundava-se na responsabilidade social sobre os bens públicos, no Chile, como a educação é considerada uma empresa como qualquer outra, a justificativa oficial baseava-se no direito privado de participação na educação.

Além disto, ainda que houvesse uma valoração comum do saber da iniciativa privada para a gestão institucional, o espaço de participação do empresariado na gestão da educação estava bem mais delineado em alguns países em relação aos outros, como consequência, inclusive, das características estruturais destes setores em cada um dos países.

As práticas políticas e associativas nacionais influenciaram com maior intensidade a concretização da nova organicidade do sistema educacional nos diferentes países do que a reconfiguração das relações na instituição escolar. A reformulação do papel do Estado e das dinâmicas de descentralização/ centralização adquiriram particularidades nacionais e locais, enquanto as mudanças na gestão escolar nos diferentes países expressaram de maneira mais contundente as tendências regionais comuns da Reforma.

A tendência mais homogênea detectada nas mudanças institucionais pode ser explicada pelo fato de a Reforma ter tomado a escola como centro das mudanças. Isto gerou um conjunto de 'recomendações' e 'conceitos' por parte dos organismos internacionais que condicionaram as negociações com os governos nacionais e tais recomendações estiveram presentes nas diretrizes que cada um dos países definiu para as unidades escolares. Mas pode-se também levantar a hipótese de que, como as pesquisas, na maioria dos casos, tiveram a preocupação de observar o impacto da Reforma a partir dessas recomendações, a identificação das particularidades foi colocada em segundo plano.

No âmbito escolar, observamos uma tendência comum entre os países de promover mudanças substanciais na gestão escolar, sem que estas, contudo, estivessem vinculadas a uma reflexão pedagógica.

Consolidou-se uma nova relação entre o Estado e a sociedade que consubstanciou a mudança do teor da participação pela co-responsabilização dos indivíduos no provimento e na qualidade da educação escolar. O compartilhamento de deveres foi incentivado pelos governos nacionais com a definição de mecanismos que objetivavam a autonomia das instituições e a participação dos diferentes segmentos sociais no âmbito local e, principalmente, no gerenciamento das unidades escolares. Dentre os mecanismos encontrados, destaca-se, em todos os países, o repasse do recurso para as escolas atrelado à elaboração de um projeto escolar que expressasse as necessidades da instituição e as demandas da comunidade escolar.

A autonomia escolar é um conceito bastante comum tanto no discurso oficial quanto no interior das escolas. Porém, ficou reduzido à capacidade de administrar os problemas e captar os recursos necessários, além da mobilização da comunidade para ajudar as escolas a enfrentar tais questões. Tais preceitos coadunam-se com as estratégias de participação e co-responsabilização contidas no modelo de Gestão de Qualidade Total. Ao analisar esse processo, as pesquisas indicam que o espaço de autonomia construído a partir destas políticas ficou restrito às responsabilidades transferidas às unidades escolares em decorrência do processo de descentralização, mas não se configuraram como transferência efetiva de poder.

O discurso participativo produziu dois fenômenos comuns nos diferentes países que afetaram a dinâmica escolar. Por um lado, 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. Ao mesmo tempo, fortaleceu-se a figura do diretor como gestor, distanciando-o das atividades pedagógicas, e desestruturou-se a capacidade de coesão da equipe docente das escolas.

Por outro lado, o aumento das responsabilidades das instituições escolares e das famílias na gestão financeira da instituição e nas estratégias de resolução dos problemas educacionais produziu um ativismo institucional e uma relação de competitividade entre as escolas, devido à necessidade de elaboração constante de projetos e de contatos e parcerias com a comunidade para concorrer a novos recursos governamentais e privados. A nova dinâmica estabelecida colocou as instituições com menos recursos – materiais, humanos e institucionais – em piores condições para elaborar projetos de qualidade, tendo decorrido disto uma maior atomização das instituições escolares e, conseqüentemente, a ampliação das desigualdades educacionais.

Essa tendência comum de inclusão de diferentes atores na gestão educacional e escolar adquiriu particularidades decorrentes da tradição de gestão de cada um dos países, o que também outorgou diferentes graus de legitimidade e/ou resistência à Reforma.

Nos países em que o sentido da educação esteve atrelado principalmente a uma política de integração, o Estado cumpriu um papel central na criação de um sistema educacional mais democrático, por meio de políticas de homogeneização e universalização da educação. No caso do Chile este projeto envolveu também diferentes setores da sociedade na política educacional; no México tal envolvimento restringiu-se à comunidade local e, na Argentina, o envolvimento da sociedade praticamente não ocorreu. Diferentemente dos outros países, no Brasil, o Estado nacional cumpriu um papel secundário, ficando a educação atrelada à formação de elites e às necessidades de um desenvolvimento industrial tardio e concentrado apenas em algumas regiões.

Nos países que contavam com uma tradição participativa na gestão educacional (Chile e México), parece ter sido mais fácil comprometer a sociedade com o 'novo lugar' outorgado à sua participação no ideário da Reforma da década de 1990. Onde a pouca responsabilidade do Estado com a educação estava perpetuada na história do país (Brasil), a participação de novos atores sociais ocupou um espaço vazio na elaboração e implantação de políticas públicas e, por isso, sua atuação foi legitimada pela necessidade. Em contrapartida, onde não havia tradição participativa (Argentina), houve forte resistência à nova relação entre o Estado e a sociedade na gestão educacional e uma forte demanda para que o Estado reassumisse sua responsabilidade. Em todos os países analisados é possível observar ao longo da década de 1990 o teor conservador inerente à Reforma. Tal conservadorismo se manifesta em seus resultados, pois, embora tenha ocorrido uma ampliação significativa do acesso, mantiveram-se os obstáculos que impediam seu desenvolvimento, tais como a baixa qualidade, o escasso significado social de suas aprendizagens e a segmentação do sistema, entre outros.

Este conservadorismo manteve a lógica da formulação das políticas educacionais nestes países, segundo a qual gestam-se decisões a partir de conciliações com apenas alguns setores da sociedade, valoriza-se o privado em detrimento do público e outorga-se à educação um poder transformador impossível de se concretizar sem outras medidas estruturais.

A 'matriz' comum, conservadora, da Reforma demonstra graus e formas distintas de concretização, dependendo das particularidades dos governos e suas alianças, da presença de ruptura ou de continuidade frente a projetos anteriores e da existência de mobilização ou de resistência de diferentes segmentos da sociedade. Mas, podemos afirmar que o binômio pretendido, equidade com qualidade, comum em todos os discursos legitimadores da Reforma, não se

concretizou em nenhum dos países da região e os problemas de financiamento, de participação social e de inclusão social continuam nas agendas de estudiosos e da sociedade.

Compreender a Reforma Educacional nas circunstâncias históricas destes diferentes países permitiu dar visibilidade às suas especificidades e é nossa intenção que este estudo colabore para a construção de um referencial de análise sobre a realidade educacional latino-americana que, ao destacar as características comuns, não camufle as particularidades nacionais.

Bibliografia

Bresser Pereira, L.C.. (1991). "A crise do Estado: Ensaio sobre a crise brasileira". Revista "Pesquisa e Planejamento Econômico", v.21, nº1, Abril.

Fernandes, A. J.; PAIS, C.. A economia brasileira na década de 80: conseqüências da crise da dívida externa, inflação e crise de Estado. Disponível em: <http://www2.egi.ua.pt/xxiiaphes/Artigos/a%20Fernandes%20onInflamação.PDF>. s/d

Fernandes, F.(a) (1981A). *Poder e contra-poder na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar.

Fernandes, F.(b). (1981B). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Krawczyk, N.; Rosar, M. F. F. (2001). Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina. *Educação e Sociedade*, Dossiê: Políticas Educacionais – Cedes, Campinas, ano XXII, n. 75, ago..

Krawczyk, N.; Vieira, VL.. (2003). Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora, WANDERLEI, Luiz Eduardo (org) *América Latina. Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo, Cortez.

Krawczyk, N.; Vieira, V. L.. (2005). O estado da arte das pesquisas sobre a reforma educacional na década de 90, na Argentina, Brasil, Chile e México. São Paulo, Fapesp. Documento Final.

Marx, Karl. (1989). *A burguesia e a contra-revolução*. São Paulo, Ed. Cadernos Ensaio.

O'Donnell, G.; Schmitter, P.; Whiterhead, L.(Ed.). (1988). *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo, Vértice,

Pereyra, M.. (1990). La comparación, una empresa razonada de análisis. *Revista de Educación*. Madrid, número extraordinário.

Slater, D.. La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones norte-sur: imaginaciones desafiantes de lo global. In Pereyra, M.; Garcia Mínguez, J.; Gómez, A.; Beas, M. (Comp). (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.

Vieira, VL.. (2003). Diferenças regionais latino-americanas: a lógica da comparação para a análise de políticas públicas em formações sociais subordinadas. *Margem - EDUC*, São Paulo, nº18, p. 43/58, dez..

Zorrilla Fierro, M.. Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1992-1998. De un modelo armado a un modelo para armar. In: PARDO, María del Carmen (Coord.). (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. Cidade do México, El Colegio de México.