
INTRODUÇÃO

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Em 2006, um conjunto formado por nove centros de pesquisa pertencentes a universidades e Institutos Paulo Freire, que reunia cientistas e militantes sociais provenientes de diferentes campos (Educação, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Economia) e de diferentes países (Argentina, Brasil, Espanha, México, Paraguai e Portugal), apresentou uma proposta de constituição de uma Rede Ibero-americana de Investigação em Políticas de Educação (RIAPE)¹ ao Programa Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), dentro do âmbito das Conferências Ibero-americanas de Chefes de Estado e de Governo. Aprovado seu financiamento durante um período de quatro anos, a Rede iniciou seus trabalhos no início de 2007.

Com a pretensão de construir um quadro teórico e analítico que permita mapear e analisar as políticas públicas de educação das últimas décadas – tanto as conduzidas pelo governo, como as propostas e projetos provenientes das mais influentes agências globalizadoras, ou dos movi-

25

¹ Em maio de 2007, admitiu-se uma equipe do Chile e, em novembro do mesmo ano, outras duas novas equipes foram admitidas: uma do México e outra do Uruguai. A participação da equipe da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Católica de Assunção, Paraguai, durou poucos meses. No início de 2008 a composição da Rede, de cuja coordenação está a cargo a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (UFLT) de Lisboa, era a seguinte: do Brasil, o Instituto Paulo Freire (IPF), de São Paulo; o Centro Universitário Nove de Julho – UNINOVE, também da cidade de São Paulo; a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) de João Pessoa e, finalmente, a Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), de São Bernardo do Campo; do México, a Universidade Autônoma do México (UNAM), do México, DF, e a Universidade de Guadalajara; da Argentina, o Instituto Paulo Freire de Buenos Aires; do Chile, a Universidade Ciências da Informática (UCINF), de Santiago do Chile; do Uruguai, a Universidade da República, de Montevideu; da Espanha participam as universidades de Barcelona e de Valência e, durante 2007, e integrado nessas duas equipes, participou o Instituto Paulo Freire da Espanha. Algumas destas equipes integram igualmente o projeto «Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 16 Countries», que tem Carlos Alberto Torres, do Instituto Paulo Freire da Universidade da Califórnia, Los Angeles (UCLA), como coordenador científico geral e que integra outros, além das equipes provenientes do espaço ibero-americano, de outras regiões: América do Norte, Ásia, Europa, Oriente Médio e África. A informação detalhada sobre a Rede e suas atividades, pode ser consultada em <http://cyted.riape.net>.

mentos sociais e administrações locais – a Rede estabeleceu como objetivo geral reforçar e coordenar a pesquisa realizada sobre os impactos da globalização nas políticas públicas de educação, particularmente nos âmbitos da inclusão e da equidade, nos países integrantes do espaço ibero-americano ao qual pertencem as equipes membros. Tomando como referência este mapeamento, pretende-se desenvolver um conjunto de indicadores que privilegie as dimensões de inclusão e de equidade nas políticas públicas, que possa ser apresentado em contraposição aos indicadores hegemônicos construídos no âmbito de organizações como o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que são utilizados exaustivamente em relatórios, análises e pesquisas estatísticas comparadas, e que se tornaram hoje um instrumento influente de regulação das políticas públicas. A partir deste propósito original, derivaram-se certos objetivos específicos, a saber:

- Mapear e conhecer:
 - As racionalidades que orientaram as reformas educativas das duas últimas décadas nos países incluídos na candidatura – Argentina, Brasil, Espanha, México, Paraguai e Portugal –, neste contexto de profunda aceleração, do que se designa comumente como globalização.
 - O conjunto de propostas e projetos desenvolvidos pelos mais importantes agentes transnacionais globalizadores, como o Banco Mundial, a UNESCO e a OCDE, no campo da educação e da formação.
 - O conjunto de propostas e projetos desenvolvidos por movimentos sociais, organizações não governamentais, administrações regionais e locais, e respectivas iniciativas paradigmáticas entre as quais podemos mencionar o Foro Social Mundial e o Foro Mundial de Educação, entre outros.
- Organizar o relevamento da investigação que se realiza no espaço ibero-americano sobre políticas de educação e formação, assim como de sua relevância na tomada de decisões políticas.
 - Proceder à construção de indicadores que permitam avaliar o resultado das reformas educativas, tomando como elementos-chave de referência a inclusão e a equidade.

-
- Avaliar as políticas de educação e formação à luz desses indicadores, no período de análise nos países participantes.
 - Reforçar a presença de investigadores dos países ibero-americanos nos debates que se realizam em âmbito mundial sobre os impactos da globalização, já que eles costumam estar sob a hegemonia dos cientistas do Norte, particularmente de origem anglo-saxã.

O presente número da *Revista Ibero-americana de Educação* (RIE) é o segundo trabalho realizado pela Rede. Teve como antecedente imediato o livro coordenado por Antônio Teodoro, intitulado *Tempos e Andamentos nas Políticas de Educação. Estudos Ibero-americanos* (Brasília, Líber Livro, 2008), e tem como tema central a análise das políticas de educação desenvolvidas nas últimas duas décadas e meia em seis países do espaço ibero-americano: a Espanha e Portugal, de um lado do Atlântico, e a Argentina, o Brasil, o Chile, o México e o Uruguai, do outro.

O monográfico reúne dez artigos, que abarcam uma ampla variedade de temas e de problemáticas, referidos aos países e regiões que são objeto de análise dentro do espaço ibero-americano, mas cujo alcance pode exceder esses limites. Ao longo das diferentes propostas e experiências, abre-se um conjunto de conceitos teóricos que têm a função de iluminar e projetar os processos históricos recentes desses países sobre umas transformações de grande fôlego e de alcance global, cujos impactos são difíceis sobreestimar. As diferentes formas de globalização, as propostas conceituais de *mundialização e planetarização*, a hegemonia e a contra-hegemonia, o liberalismo, o estatismo e o corporativismo, a modernidade e a tradição, a modernização e a hibridação, a utopia e o reformismo; enfim, estes e outros desenvolvimentos mostram-se aplicados a casos concretos, para dar como resultado um mosaico diverso e policromo, em que é possível distinguir detrás das tensões derivadas da desigualdade econômica e educativa internacional, regional e nacional, o compromisso comum com a crítica e com a construção coletiva de um projeto que torne efetiva, de uma vez por todas, a tão postergada democratização do conhecimento entre classes, povos e regiões.

Os artigos foram ordenados da seguinte maneira: o número abre com um trabalho que procura sistematizar algumas das fontes teóricas e de debates conceituais que estiveram presentes no trabalho da Rede.

Seguem-lhe dois artigos dedicados aos países europeus da Rede, que tratam das políticas de educação aplicadas na Espanha e em Portugal. As reflexões dedicadas à região europeia encerram com um artigo em que se faz uma detalhada análise do que se denomina «processo de *unionización*», para caracterizar os novos modos de regulação das políticas de educação na União Europeia. Posteriormente, abre-se uma parte constituída pelos artigos referentes ao estudo de casos correspondentes aos países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai. O exame dos processos de política educativa que a América Latina conheceu, em uma visão compreensiva e em profundidade, recolhe-se em um vigoroso ensaio que também encerra o dossiê.

Afonso Celso Scocuglia abre o número da revista, com um artigo altamente conceitual e teórico, embora também referido à realidade brasileira: «Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica». O autor começa questionando os limites que essa hegemonia impõe à possibilidade de discutir os conceitos que ela própria, por seu caráter específico, conseguiu impor: «o jogo hegemônico é tão denso que até mesmo para contestar o conceito, a padronização proposital da linguagem nos obriga a usá-lo». A partir daqui, tomando como ponto de partida as elaborações teóricas de Boaventura de Sousa Santos, Scocuglia desenrola e discute os diversos modos como pode ser pensada a globalização. Baseando-se em Roger Dale para verificar as convergências e as divergências das relações entre a globalização e a educação, analisa o impacto dessas influências nas políticas educativas brasileiras entre 1995 e 2002, terminando por defender a «história como possibilidade do novo» na construção de uma globalização contra-hegemônica que respeite os principais parâmetros da pedagogia crítica de Paulo Freire.

28

No segundo artigo, «Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas», José Beltrán, Francesc Hernández e Alejandra Montané propõem-se traçar um panorama das políticas educativas na Espanha nos últimos vinte e cinco anos. A idéia forte do trabalho é a existência de uma:

[...] tensión o dialéctica entre tradición, caracterizada por la persistencia de formas caducas en la concepción y en la provisión educativa, y modernidad, portadora de la tendencia al cambio y a la innovación, si bien no exenta de ambigüedad y contradicción en su propio desarrollo.

Depois de um breve capítulo de antecedentes históricos, os autores desenrolam estas tensões através da revisão de certos eixos que se referem, sobretudo, à educação formal, embora deixando devida constância da crescente importância da educação não formal e informal. Esses eixos são: políticas educativas, organização do sistema educativo, convergência europeia, organizações transnacionais reguladoras das políticas educativas e prospectivas. Os autores concluem diagnosticando uma situação de ambivalência caracterizada por uma notável expansão educativa acompanhada de uma despolitização e ressocialização crescente das reformas aplicadas, que regularize a legitimação da «demissão progressiva» do papel do Estado na educação. Mais além da persistência de dinâmicas reprodutoras da desigualdade social da educação formal, que é detectada pelos autores, estes finalmente se situam no plano supranacional e europeu, a fim de sublinhar o transbordamento dos limites da educação formal e a complexidade que vai assumindo a estrutura educativa e formativa, processo esse que se produz com a reconfiguração da relação entre educação e trabalho e o auge da educação ao longo da vida.

O terceiro artigo, «A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal», de António Teodoro e Graça Aníbal, apresenta uma reflexão completa sobre as políticas educativas e os discursos que as justificam, em um momento de tentativa de integração de Portugal no espaço europeu depois dos anos sessentas, e, especialmente, no âmbito democrático pós-revolucionário de 1974, identificando ali uma relevância gradual da compreensão do papel do sistema educativo no desenvolvimento económico. A partir de uma análise empírica de palavras-chave e de uma prolixa revisão de marcos históricos significativos que definem pontos de inflexão nas políticas internacionais, nacionais e educativas, os autores sustentam que se verifica nos discursos dos responsáveis políticos um carácter híbrido, no qual se vêem associadas duas vertentes teóricas e políticas contrapostas: uma orientação construtivista com perspectiva crítica, que faz-se acompanhar de uma apologia da eficácia do sistema de ensino, entendida como necessária para a produtividade económica. Os autores concluem que a especificidade portuguesa:

No puede ser entendida [...] como característica de un estadio intermedio mundial, sino como resultado de heterogeneidades que se articulan y generan sentidos propios y estructuras concordantes. En esta construcción social, el modelo global de la modernización solo producirá significado si es recontextualizado.

Finalmente, defendem «uma escola, produto de sujeitos globais e locais, "espaço público de experimentação gerido de um modo dialógico"».

Encerrando a análise dos casos europeus, situa-se «A unificação das políticas educativas no contexto europeu», de Fátima Marques, Graça Aníbal, Vasco Graça e António Teodoro. Os autores analisam a evolução do campo educativo no contexto da construção da União Europeia, de seu propósito, de suas contradições e a crescente preponderância das orientações neoliberais. Situando, neste processo, a relevância atribuída ao «espaço europeu de educação» e à *unionização* das políticas educativas, a abordagem centra-se nas implicações da Estratégia de Lisboa nos campos da educação e da formação, destacando a natureza, os fundamentos e os processos de utilização do Método Aberto de Coordenação (MAC), assim como sua contribuição com vistas a uma progressiva harmonização dos sistemas educativos dos Estados membros. Finalmente, o artigo sistematiza os atuais programas e áreas de intervenção da educação na União Europeia, e faz referência a alguns aspectos da mais recente evolução europeia, particularmente as influências educativas do Tratado de Lisboa. Os autores afirmam, finalmente, que coexistem tendências contraditórias que conduzem, por um lado, à centralização e ao reforço da atuação da União Europeia no caminho da harmonização das políticas educativas, enquanto, simultaneamente, subsistem fortes tendências em direção à privatização e à desregularização.

O artigo de José Eustáquio Romão, «Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005)», abre o estudo de casos latino-americanos. O trabalho de Romão alterna a análise do processo histórico brasileiro com capítulos de corte teórico, em que examina as diferentes acepções de *globalização*, sublinhando a forte conotação negativa do termo. Ao mesmo tempo em que reconhece a utilidade da distinção de Boaventura de Sousa Santos entre globalizações de *alta* e *baixa* intensidade, o autor distancia-se do pensador português ao defender que na América Latina, em geral, e no Brasil em particular, «a especificidade da reforma educacional [...] conduz-nos a pensar sobre a globalização hegemônica como sendo a do tipo de alta intensidade». Confrontando o próprio conceito de globalização, o autor apresenta o conceito de *planetarização*, desenvolvido no âmbito dos Institutos Paulo Freire, sublinhando as potencialidades de um conceito que se insere em histórias locais e é assumido como um espaço de afirmação de uma cidadania universalizada. O artigo culmina com uma reconstrução dos

principais marcos da reforma educacional brasileira, desde a «nação eclipsada» pela ditadura, até o programa de ação do governo do presidente Lula, reeleito para um segundo mandato.

Em «Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de sus políticas educativas», Juan Miguel Valenzuela, Pía Labarrera e Paula Rodríguez começam destacando as duas tensões que atravessam a história recente e a educação chilenas: por um lado, a que existe entre «o desejo de continuar com as políticas macro-econômicas herdadas do regime militar e [...] a urgente necessidade de gerar mudanças que permitam melhores condições de vida para seus habitantes»; por outro, a que existe entre «a continuidade de um modelo neoliberal aplicado à educação e às crescentes demandas por um sistema que potencie a qualidade e a equidade». Isso se deve a que a história política, cultural e social do Chile atual se encontra ainda fortemente determinada pelos acontecimentos que levaram à instauração da ditadura militar e à atuação desta durante dezesseis longos anos. Considerado como um laboratório para a aplicação de políticas neoliberais que antecederam a sua afirmação hegemônica a partir dos anos oitentas, os autores analisam os principais momentos e direções das políticas educativas no Chile: a diminuição do peso do Estado e a redefinição de seu papel, as mudanças no currículo nacional e a descentralização. A partir de um prolixo relevamento das políticas aplicadas depois da transição democrática, o artigo conclui com uma análise das implicações da revolta dos estudantes no período de 2005-2007 na ação educativa dos próximos tempos. Num balanço final, os autores assinalam que as políticas educativas chilenas procuram encontrar ainda «uma alternativa que equilibre as necessidades do livre mercado (continuismo) e a esperada equidade (ruptura) para uma sociedade que não consegue aceder aos benefícios de um estado em vias de desenvolvimento».

No seguinte artigo, «Veinticinco años de políticas educativas en México (1980-2005)», Armando Alcántara apresenta seu *background paper* sobre as políticas educativas do México no último quarto de século, inseridas em um contexto marcado pela adoção de políticas neoliberais, iniciadas a começos dos anos oitentas com o chamado «ajustamento estrutural». Estas políticas continuaram até o final dessa década com a denominação de «políticas modernizadoras» que, com algumas variantes, mantiveram-se até o final do período analisado. Apesar de que, a partir do ano 2000, o governo passa a ser ocupado por uma administração de corte político diferente, o artigo mostra uma

evidente continuidade das políticas ao longo de quatro períodos presidenciais. O trabalho de Alcântara percorre os vinte e cinco anos que abarca seu artigo, alternando, articuladamente, a revisão de orientações de políticas públicas e educativas características de cada período, medidas concretas encaminhadas à instrumentação dessas políticas, as transformações do sistema educativo em termos estatísticos, e uma análise por níveis de escolarização que dão por resultado um estudo profundo e compreensivo sobre o caso mexicano. Quanto ao resultado concreto da aplicação daquelas políticas, o autor termina sublinhando as dificuldades reais que subsistem para a superação dos problemas de acesso e cobertura, relacionados com a equidade, as dificuldades para a melhoria da qualidade, referida à formação dos mestres, à infra-estrutura, e à coordenação do sistema.

Em «Educación y política en contexto. Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina», Liliana Olmos apresenta uma profusa investigação sobre a base ideológica, política e econômica das transformações educativas aplicadas na Argentina desde os anos oitentas até o primeiro lustro do século XXI. Em particular, a autora se propõe identificar o modo como o Estado provedor de educação – Estado docente – é posto em crise, ao mesmo tempo em que vai emergindo e consolidando-se o Estado subsidiário, assim como registra o enfrentamento de diferentes adversários pelo controle dos significados na disputa ideológica, para traçar «A radiografía das principais correntes que atravessam o campo neoliberal na educação argentina». O trabalho focaliza sua atenção em três períodos delimitados pelas três décadas naturais que abarca o estudo: os anos oitentas, os anos noventas e os primeiros anos da década inicial deste século, iluminando as políticas aplicadas com considerações teóricas e depoimentos jornalísticos que acrescentam clareza e consistência à exposição, ao mesmo tempo em que interpreta os fenômenos acontecidos na Argentina à luz do contexto internacional latino-americano e das produções de orientação política dos organismos internacionais. Olmos conclui seu artigo defendendo que sob a lógica do consenso de Washington, produziu-se no âmbito da educação na Argentina:

[...] una sustracción de conocimiento y cultura del dominio público que acentuó la concentración de los productos del saber y fue consolidando la transformación de la educación, [...] en un servicio privado comercializado por corporaciones multinacionales con el esperable correlato de exclusión.

Olmos termina apostando no fortalecimento do papel do Estado para «pensar uma política educativa que reconheça que a educação é um direito humano, um direito social e, como tal, uma responsabilidade do Estado».

O último dos estudos de casos corresponde ao Uruguai. Num artigo intitulado «Educación, Estado y política en Uruguay. Del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos, o la nostalgia de la hegemonía», Adriana Marrero e Graciela Cafferatta se propõem mostrar um dos – talvez inesperados – efeitos perversos da prédica neoliberal da década de 80. Trata-se não já da retirada do Estado como educador, senão da erosão de sua legitimidade para a construção do espaço público como um lugar onde se dirimam os conflitos de interesses através de sua articulação na produção de uma hegemonia que consiga superar a simples contenda corporativa. O artigo examina a conjuntura educativa atual, marcada por um conflito em que predomina o peso das corporações no contexto de ascensão de um governo de esquerda, sobre o cenário da trajetória histórica do Uruguai, caracterizada pelo papel-chave do Estado não somente para a condução e impulso de políticas sociais e educativas pioneiras, senão muito antes, para a própria constituição da nacionalidade uruguaia. Depois de uma rápida passada por alguns momentos decisivos do processo histórico, as autoras se concentram nas políticas aplicadas desde a restauração democrática a meados dos anos oitentas, na resistência à liberalização e à implantação de linhas de política no momento atual, para concluir citando Gramsci:

[...] la educación uruguaya, detenida y en declive, parece estar naufragando en una lógica de disputa entre un gobierno que parece haber abandonado su rol propositivo en cuanto a un proyecto educativo inclusivo y hegemónico, y unos sindicatos que no logran llegar al momento en que «la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación [...]».

O dossiê se encerra com uma vigorosa análise de Carlos Alberto Torres, intitulado «Después de la tormenta neoliberal. La política educativa latinoamericana entre la crítica e la utopía». O artigo abre com uma entusiasta descrição das conquistas educativas dos países latino-americanos ao longo do século XX, que impulsionados pelos ideais modernos e iluministas levaram mais e melhor educação a todos os estratos sociais, a pessoas de todas as idades e etnias, e tanto a mulheres como a homens; mas os problemas da qualidade educativa, a desigual distribuição das oportunidades educativas e a persistência do analfabetismo entre outros

problemas, são também apresentados para mostrar que aqueles ideais estão longe de serem cumpridos. Deste ponto de partida, o artigo se propõe apresentar evidência empírica e argumentações normativas e analíticas, para mostrar «os avanços e retrocessos, as grandezas e as misérias da educação latino-americana», pondo de relevo as idéias que resultaram frutíferas para a geração de «tradições educativas de distinção». Incorporando à discussão um vasto e variado corpo conceptual e analítico, o autor adota uma perspectiva regional ampla para esboçar os processos educativos na América Latina – marcados por uma «unidade dentro da diversidade»–, e, com o papel-chave do Estado como permanente contraponto, situar dentro deste transcurso histórico, o empurrão privatizador do que se denominou «a tormenta neoliberal». Torres conclui, reivindicando a vigência e o valor do pensamento educativo latino-americano – desde Sarmiento a Paulo Freire –, propondo, ao mesmo tempo, alguns dos principais desafios para o novo século, como o «grande risco» que significaria a ruptura do compromisso com a educação pública. O artigo termina com um convite a repensar a noção do conhecimento, que «implica repensar a noção do poder, e, portanto, a noção da democracia e da cidadania», no sentido de que a «luta pela educação é uma questão de estado» em «defesa do pacto democrático».

34

Na apresentação da candidatura ao Programa CYTED, afirmamos que «se o conhecimento é uma prática política então não há justiça social global sem justiça cognitiva global». Esperamos que o dossiê que apresentamos seja uma modesta contribuição dos integrantes da RIAIPE para que essa justiça cognitiva global seja possível.

Adriana Marrero y António Teodoro
Montevideo / Lisboa, junio de 2008