

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DO ESTADO NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA

Maria de Fátima Felix Rosar¹

Miriam Santos de Sousa²

Resumo: O artigo discute o panorama da pesquisa no campo da História da Educação no Brasil, nas últimas décadas, tomando como foco de investigação as políticas educacionais e a necessidade de se intensificarem os esforços no sentido da produção de estudos comparativos sobre o alcance dessas políticas nos países latino-americanos, oferecendo subsídios para os movimentos organizados da sociedade civil na luta em defesa da educação pública, gratuita, democrática e de qualidade. Para tanto aponta a necessidade da formação de professores pesquisadores em todos os níveis de ensino. Como contribuição para o aprofundamento da temática, apresenta resultados preliminares de investigação acerca da definição e implementação de políticas educacionais em países da América Latina, onde se destaca a gênese e desenvolvimento da estratégia de descentralização, sob a direção Ideológica dos órgãos multilaterais que atuam na região, como a ONU, Unesco, BM, OEA e USAID e os principais impactos que vêm sendo produzidos sobre o sistema educacional brasileiro.

Palavras Chave: historiografia — política educacional — descentralização.

INTRODUÇÃO

A História da construção do pensamento educacional, nos últimos trinta anos no Brasil e em diversos países da América Latina, está relacionada a dois momentos que favoreceram a ampliação da dicotomia na área da educação, como também no campo das ciências humanas e sociais, de um modo mais geral. De 64 a 84, viveu-se a longa ditadura militar que ultrapassou, em termos de impactos sobre determinados segmentos da sociedade brasileira e também em termos de duração, as ditaduras anteriores dos governos Bernardes e Vargas, nas décadas de 20,30 e 40.

¹ Professora do Curso de Pedagogia da UFMA. Doutora em Filosofia e História da Educação pela Unicamp. Pesquisadora do Grupo de Políticas de Educação Básica do Mestrado em Educação Sócia da Anped, integrante do GT Estado e Política Educacional Integrante do Grupo de Pesquisa sobre Financiamento da Educação da Faculdade de Educação da USP e do Grupo de Pesquisa História. Sociedade e Educação no Brasil da Unicamp.

² Professora do Curso de pedagogia da UFMA. Mestra em Educação pela UFMA. Pesquisadora do Grupo de Políticas de Educação Básica do Mestrado em Educação. Integrante do Grupo de Pesquisa sobre Financiamento da Educação da Faculdade de Educação da USP e do Grupo de Pesquisa História. Sociedade e Educação no Brasil da Unicamp.

A partir de 1985, desencadeou-se um processo histórico de reconstrução da democracia, gestando-se, portanto, no bojo desse processo as mais inesperadas consequências, tanto em termos de fortalecimento, como também, paradoxalmente, de enfraquecimento dos grupos alinhados no campo das forças políticas de esquerda, que se encontram organizados nas Universidades, nos partidos, nos sindicatos, nas entidades não governamentais e em instâncias de articulação de setores da sociedade civil, relativas às lutas em defesa dos direitos da cidadania e da construção de um projeto de sociedade não capitalista.

Analisando-se a produção do Brasil na área da educação, nesses períodos tomados como referência da História nacional mais recente, também é possível identificar a existência de um esforço de manutenção da resistência, através do desenvolvimento de uma perspectiva crítica que adquiriu diferentes nuances, refletindo as contradições presentes, tanto no âmbito dos segmentos considerados progressistas, pertencentes aos setores de esquerda, como daqueles que, mesmo ocupando postos na burocracia estatal e tendo alguma relação com a Igreja, mantinham-se em oposição à ditadura, embora se tenham tornado, posteriormente, aliados dos governos Sarney, Collor e FHC em determinadas circunstâncias que não cabe neste momento resgatar.

A História da Educação Brasileira compreende assim um conjunto muito complexo de questões que, em certa medida, têm sido tomadas como objeto de investigação, sem que se tenha, entretanto, dimensionado, até o momento, a significação desta produção historiográfica em termos do grau de generalização dos debates sobre as questões nela contempladas. Por outro lado, outra discussão que ainda não se colocou como relevante é a necessidade de, a partir da perspectiva de estudos de caráter longitudinal, elaborarem-se análises comparativas entre diferentes leituras realizadas sobre os mesmos objetos, permitindo uma ampliação da compreensão dos mesmos, ao mesmo tempo em que se oportunizaria explicitar também suas lacunas, suas inconsistências e as possibilidades de superação de vieses de ordem teórica e metodológica.

No que tange à questão da história de políticas educacionais, iniciou-se a partir de meados da década de 70, concomitantemente à gênese dos cursos de pós-graduação no Brasil, um esforço por parte dos intelectuais das Universidades do sul e do sudeste inicialmente e, posteriormente, daqueles oriundos das regiões norte, nordeste e centro-oeste, em realizar uma produção sistemática de pesquisa da qual resultaram centenas de dissertações de mestrado e teses de doutorado.

O conjunto desses trabalhos ganhou relevância regional e nacional, contribuindo numa primeira fase para o processo de desvendamento da própria realidade da sociedade brasileira e das políticas governamentais relativas à

economia, à cultura e à educação antes e durante a ditadura militar, assim como no período de transição e reconstrução do regime democrático.

Parte dessa produção constituiu-se numa série de estudos que se tomaram clássicos, tendo tido como perspectiva de elaboração o materialismo histórico-dialético, passando a ser utilizada amplamente na área da educação, após a sua publicação nas décadas de 70, 80 e início dos anos 90. Os textos de SAVIANI (1981;1983a;1983b;1991), TRAGTENBERG (1977; 1980), VIEIRA (1985; 1992), RIBEIRO (1978; 1987); CHIZOTTI (1980), CURY (1985), CUNHA (1978:1980a; 1980b;1983), WARDE (1979), PAIVA (1973; 1980a;1980b), FRIGOTO (1986:1989;1992), FÁVERO (1993), XAVIER (1980), BUFA (1979), NOSELLA (1988:1992), FELIX (1984), PARO (1989,1996), ARROYO (1989), GERMANO (1993), OLIVEIRA (1995) e tantos outros não publicados que poderiam ser enumerados e que se encontram catalogados pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), podem ser ainda considerados como referência de uma historiografia marxista na área filosofia e história da educação e política educacional.

O final dos anos 80 e a década de 90 ganharam a marca do acirramento da dicotomia entre integrados e não-integrados à ordem neoliberal, que se espalhou por toda a Europa e a América, atingindo particularmente os países da América Latina, cindidos entre uma parte de sua população que deseja a superação do capitalismo, porém tem sido instada a submeter-se, mais uma vez, à ótica das suas burguesias dirigentes, e o bloco histórico que, atualmente, mantém-se hegemônico no âmbito do sistema econômico, político e cultural de caráter nacional e, em certa medida, em sua dimensão mundial, dadas as alianças cimentadas entre as classes dirigentes da maioria dos países periféricos e dos países centrais.

Esse contexto favoreceu também, no âmbito das organizações dos trabalhadores da educação, oscilações de caráter ideológico, teórico e político que se refletiram no interior dessas entidades e, atualmente, tomam-se mais evidenciadas, sobretudo na realização dos grandes eventos nacionais que reuniram e ainda reúnem grandes contingentes de educadores, tais como as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), as Reuniões Anuais da ANPED, as Reuniões da SBPC e, mais recentemente, os Congressos Nacionais de Educação (CONED).

Apesar das ações sistemáticas dos órgãos do Governo federal, sobretudo dos setores da educação e da cultura, tem sido impossível diluir por completo, como parece serem os seus propósitos não explícitos, as elaborações dos segmentos de pesquisadores, intelectuais e profissionais da educação em geral que, através de análises percucientes, têm impossibilitado que se dê a consolidação de uma hegemonia restrita ao campo da ideologia neoliberal em seus diferentes matizes, que traduzem, em última instância, o resultado do

projeto econômico do capitalismo mundial, cujo escopo é alcançar a plenitude em termos de abrangência da sua escala de operações de produção e de circulação, tanto em termos de bens materiais, como de bens não-materiais.

A NECESSIDADE DA PRODUÇÃO DE UMA HISTORIOGRAFIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL NO ATUAL CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA.

No campo da pesquisa acadêmica no Brasil cresceram as dificuldades nos últimos anos, em termos de financiamento para a pesquisa e de apoio à publicação de resultados oriundos de trabalhos produzidos pelos grupos de intelectuais e professores que estão em posição contrária àquela adotada pelo governo e pelos órgãos da burocracia estatal. Ainda que prevaleçam esses empecilhos, editoras e periódicos que adotam uma perspectiva pluralista ou mesmo socialista vêm cumprindo com o seu papel de divulgar o pensamento crítico elaborado dentro e fora das Universidades, assim como no espaço das organizações populares.

As pesquisas que se concentram sobre a análise dos processos de elaboração e concretização de políticas educacionais, entretanto, não se têm ampliado como parece ser necessário realizar em prazos mais breves. A velocidade com que o Governo federal desencadeou um processo de reforma profunda no sistema educacional brasileiro à revelia dos debates realizados pelos educadores em Fóruns Nacionais, durante mais de oito anos, aponta a urgência da definição de uma política de pesquisa estratégica que possa produzir a curtíssimo, a curto, médio e longo prazo subsídios para os movimentos organizados da sociedade civil que realizam a luta em defesa da educação pública, gratuita, democrática e de qualidade.

Apesar disso, é possível constatar que, ao longo das últimas décadas, a qualidade de intervenção desses movimentos elevou-se muito, tanto pelo esforço de assimilação de resultados de pesquisas científicas, como também pela prática democrática da produção de um conhecimento mais coletivo, em que tanto pesquisadores, como segmentos de professores que foram objeto de investigação, participam de atividades de discussão de metodologias e de resultados da ação investigativa.

A perspectiva da formação de professores-pesquisadores em todos os níveis de ensino com certeza permitiria ainda mais rapidamente que esse processo de produção e de socialização de conhecimento sobre a realidade social, educacional, econômica e política, ampliasse e aprofundasse seu nível de qualidade, pela via do aumento quantitativo de profissionais da educação instrumentalizados para realizar a análise crítica, o debate público das políticas governamentais e a elaboração de propostas alternativas.

Um exemplo historicamente significativo desse exercício de democratização da pesquisa e do conhecimento científico na área da educação foi a realização anual (1996/1997) dos Congressos Nacionais de Educação, na cidade de Belo Horizonte, os quais têm permitido reunir os educadores e estudantes de quase todos os níveis de ensino, com a perspectiva de difundir uma concepção alternativa de organização, funcionamento e financiamento da educação brasileira em contraponto à política educacional que o Governo vem concretizando, em certa medida, não apenas pela implementação da nova LDB (Lei 9.394/96), mas por uma série de outras leis, decretos e medidas provisórias para a regulamentação do ensino fundamental, do ensino médio e do ensino superior, conforme os seguintes instrumentos legais. Entre esses:

- a. Lei 9.131/95 - resultou de medida provisória, criou o Conselho Nacional de Educação;
- b. Lei 9.192/95 - regulamentou o processo de escolha de dirigentes universitários;
- c. Decreto no. 2026/96 - definiu um processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior;
- d. Lei 9.424/96 - criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
- e. Decreto no. 2027/97 - regulamentou a LDB para o Sistema Federal de Ensino - concebeu e definiu tipos diferenciados de instituições de ensino superior;
- f. Decreto no. 2.208/97 - definiu a concepção de ensino médio, sua forma de organização e de relação com a formação profissionalizante;
- g. PEC 370 - para reformulação de dispositivo constitucional relativo à autonomia universitária;
- h. Diretrizes curriculares para todos os níveis de ensino.

No caso do ensino fundamental, a Lei 9.394/96 e a Lei 9.424/ 96 criam as condições objetivas mais adequadas, sob a ótica do Governo, para transformar a educação básica e garantir o ingresso de toda a população em idade escolar nas escolas públicas.

A descentralização administrativa e pedagógica aparece como diretriz estratégica fundamental para ordenar a distribuição de competências e recursos entre os diferentes níveis de governo. O ensino fundamental e a educação infantil são definitivamente delegados aos municípios, consagrando uma tendência presente nas intenções do Governo federal, desde a promulgação da Lei 5692/71, e já realizada há mais de duas décadas na região nordeste.

Segundo os dispositivos da LDB 9.394/96, os municípios somente poderão atuar nos outros graus de ensino (médio e superior). depois de atendidas plenamente as etapas que são de sua competência e, mesmo assim, com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundei) foi o instrumento idealizado para tornar efetivo esse dispositivo, criando as condições concretas da municipalização do ensino fundamental, o que é considerado muito importante, segundo avaliação do MEC, para o equacionamento dos problemas de acesso e qualidade da escola básica.

O acompanhamento do desdobramento desses dispositivos legais nas políticas educacionais em nível nacional e regional é imprescindível para orientar a atuação política dos setores progressistas. Entretanto, identifica-se que os fundamentos dessas políticas ultrapassam as fronteiras nacionais e vêm produzindo, desde a década de 70, uma tendência de homogeneização dos sistemas educacionais dos países latino-americanos, principalmente daqueles que têm sua economia mais subordinada às políticas de financiamento do FMI e do Banco Mundial.

RAÍZES DA SIMETRIA DOS PROCESSOS DE DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.

O cenário atual da educação na grande maioria dos países latino-americanos requer uma análise histórica que permita compreender de que modo foram sendo construídas as similaridades e as especificidades dos processos políticos responsáveis pela definição da concepção e da implementação de políticas educacionais que, de certo modo, têm produzido, nas últimas três décadas deste século, resultados preocupantes em termos do funcionamento dos sistemas nacionais de educação, dado que, embora a dimensão quantitativa em termos de atendimento à demanda das populações escolarizáveis tenha se mantido crescente, a dimensão qualitativa apresenta evidências de degradação do desempenho desses sistemas.

Naturalmente, a explicação para esse fenômeno não pode ser localizada apenas nos anos 80 e 90 porque, na realidade, nesse período, refletem-se, em grande medida, as consequências dos processos de tomada de decisão anteriores, adotados nos anos 60 e 70, principalmente pelos governos militares instalados em diversos países da América Latina. Assim sendo, uma análise histórica sobre as políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal na América Latina implica distinguir países que estiveram em regimes de exceção, daqueles que não estiveram.

Neste trabalho são feitas referências apenas aos países que, como o Brasil, foram submetidos, em períodos recentes, ao controle exercido por governos não-democráticos, de modo que a possibilidade de análises

comparativas sejam ampliadas. Embora os demais países não tenham tido governos militares implantados, estiveram, sobretudo nas três últimas décadas, subordinados à orientação dos órgãos financiadores internacionais que vêm definindo a política educacional da América Latina, como o Banco Mundial, o que de certo modo os nivela aos anteriores, no que diz respeito ao funcionamento do setor educacional.

Adotando-se como pressuposto fundamental dessa perspectiva de análise histórica que os fenômenos educativos estão intrinsecamente articulados aos fenômenos de caráter econômico, político e social, identificam-se alguns problemas que devem merecer destaque numa proposta de elaboração de uma História da Educação Comparada de alguns países da América Latina, no último quartel do século XX. Entre esses problemas destaca-se, para efeito de exposição neste trabalho, a questão da descentralização e da municipalização como estratégia de desconstrução dos sistemas nacionais de educação.

Possivelmente, os efeitos dessa política, no caso do Brasil, poderão ser identificados como sendo ainda mais graves que em países vizinhos, considerando-se que, desde a colonização, foram-se caracterizando situações específicas de desenvolvimento nacional na América Espanhola e na América Portuguesa. Sabe-se que, enquanto em diversos países de língua espanhola, ainda no século XIX, instalaram-se sistemas nacionais de educação, garantindo a escolarização de quase toda a sua população, no caso do Brasil, país de língua portuguesa, deu-se a manutenção de um grande atraso educacional, permanecendo até o presente altas taxas de analfabetismo de crianças, jovens e adultos.

Não só as formas de realização do capitalismo tardio produziram especificidades nos diferentes países, como também se destacou a presença da Igreja, como um dos elementos fundamentais na formação dos Estados Nacionais, distinguindo-se, entretanto, sua inserção mais alinhada ao Iluminismo progressista ou ao Iluminismo obscurantista. No caso brasileiro, estudos importantes apontaram a predominância da versão mais atrasada e reacionária da Igreja, contribuindo decisivamente para que se instaurasse um ideário educacional dualista.³

Entretanto, apesar dessas especificidades, constata-se que a política de descentralização que se materializou nas décadas de 70 e 80, pela

³ Os estudos de FAORO. Raymundo (1979). Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre. Ed. Globo; e de CARVALHO. Jose Murilo de (1988). Pontos e bordados. Escritos de História e Política .B.Horizonte. Ed. da UFMG são esclarecedores, no sentido de apontar as diferenças entre a vertente obscurantista e a vertente progressista do Iluminismo. Diz Carvalho: "O cristianismo em sua versão luso-brasileira , vale dizer, na versão do catolicismo Ibérico. não foi capaz de gerar oposição clara à escravidão, como na versão reformada.' 1988:47).

via da municipalização, foi elaborada e implementada, mediante processos semelhantes em diversos países da América Latina, como Chile, Argentina e Brasil, tanto em períodos de governos militares, como naqueles de governos civis. Essa constatação sugeriu que se elaborasse a hipótese de que a descentralização está articulada ao processo de globalização que ocorre tanto no nível da economia como no nível da difusão da ideologia neoliberal, cujas implicações têm se evidenciado, principalmente, pela redução das funções do Estado no campo da definição e implementação das políticas sociais e pela desconstrução dos sistemas educacionais em âmbito nacional.

A estratégia que combina globalização e descentralização permite que se elevem cada vez mais os patamares de concentração de renda, ao passo que se transferem para escalões de governo mais incipientes, do ponto de vista técnico e administrativo, como os municípios de médio e pequeno porte, as responsabilidades pelo atendimento da maior demanda por escolaridade, concentrada no nível da educação básica, sem que sejam assegurados recursos para a oferta de um ensino de qualidade e quantidade satisfatória.

Essa tendência descentralizadora foi registrada como estratégia de política educacional dos governos da América Latina que, desde a década de 60, foram responsáveis pela execução de projetos educacionais fomentados pela Onu, Unesco, Banco Mundial e Usaid, cujos enfoques, apesar de apresentarem algumas diferenças, contêm um substrato comum no sentido de se alterarem as relações entre o Estado e os cidadãos. Para a Unesco e a OEA, a descentralização permitiria incorporar os grupos marginalizados. Para o Banco Mundial, sob essa ótica, poderiam ser introduzidos os mecanismos de mercado. Segundo a Usaid, são enfatizados os nexos verticais, ao mesmo tempo que se reforçam os níveis locais. (STREET, 1986, p. 21).

Essa simplificação sobre os objetivos dessa política deixa obscuras as condições econômicas, políticas e sociais dos diferentes países que vão determinar os graus de centralização e descentralização possíveis, a partir dessa realidade. Essas possibilidades revelam que existe sobretudo uma disputa de interesses entre classes e frações de classe, da qual se derivam as políticas do Estado que podem ser até mesmo contraditórias, conforme a correlação de forças que se estabelecem em cada conjuntura.

Em 1979, os ministros da educação de diversos países da América Latina estabeleceram o Consenso de Bogotá, definindo suas intenções de concretizarem **“a regionalização e a municipalização”**. O Programa Regional de Desenvolvimento Educativo (PREDE), mediante o qual se formulou o Projeto Multinacional para o biênio 1980/81. concebeu esse processo de descentralização. Por ele ocorreria um desenvolvimento harmônico e integrado das regiões que constituem um país. atribuindo-se ao planejamento e à

administração todas as possibilidades de compatibilizar objetivos nacionais e regionais para concretizar um desenvolvimento integral das dimensões econômica e social.

Reafirmada essa concepção no Seminário Interamericano de Nuclearização e Regionalização Educativa, realizado em novembro de 1981, em Bogotá, foram explicitadas as expectativas de que seriam otimizados os serviços educacionais, tanto em termos de qualidade, como em termos de ampliação do atendimento à demanda existente. Entretanto, as avaliações realizadas pelos países envolvidos nessas experiências (Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Panamá) demonstram que, apesar de todos os investimentos feitos nessa região, a administração está escassamente regionalizada e as instituições escolares não contam com um suficiente e muito menos eficiente assessoramento técnico e apoio logístico. (Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe 1987-1989, 1986, p. 8).

Estudos sobre as experiências de descentralização no setor da educação em países como Peru, Chile e México (STREET, 1986, p. 26), nas décadas de 60, 70 e 80, expressam como as iniciativas dos governos militares destacaram-se nesse período pelas ações que tinham como alvo privilegiado desorganizar as resistências de grupos constituídos pelos professores, para ampliar as estruturas administrativas e implementar uma reforma educativa que propalava a participação, no entanto, submetia os professores a um processo de neutralização política e submissão a um programa de ampliação do número de alunos em salas de aula, restrição de recursos para a educação e manutenção de baixos níveis salariais. Essas situações, entretanto, foram enfrentadas pelos professores mediante resistência ativa e passiva, significando, portanto, o caráter polêmico dessas políticas implementadas sob a égide da democratização do país.

Essas experiências evidenciaram que as relações centro-periferia reproduzem os padrões de dependência em relação ao poder central, dado que a estrutura fiscal permanece favorecendo a captação de recursos no nível central. Por outro lado, os programas de capacitação dependem de critérios financeiros e os recursos vêm decrescendo com o descomprometimento do governo central.

Os estudos sobre a descentralização mostram ainda que há poucas provas de que seja eficaz essa política e que há provas consideráveis de que não aumentam nem a eficiência nem a participação local, mantidas as condições econômicas e culturais mais amplas das comunidades municipais. (HARRIS, 1983, p. 183).

Ante todas essas evidências e avaliações parece quase inexplicável a reiteração feita pelos órgãos financiadores internacionais e os próprios

governos alinhados à política neoliberal de que a descentralização constitui-se medida imprescindível para que se assegure a resolução das questões quantitativas e qualitativas do setor educacional.

Sob a ótica do Banco Mundial, essas questões podem ser resumidas em quatro itens, considerados desafios fundamentais: “(a) **acesso** já alcançado no caso da escola de primeiro grau, na maior parte dos países, permanecendo como um desafio particularmente sério na África: (b) **equidade** - considerada principalmente em relação aos pobres, em geral e às meninas e às minorias étnicas, em particular (sendo a segregação da menina particularmente acentuada no Oriente Médio e no sul da Ásia); (c) - **qualidade** - vista como um problema generalizado que afeta o mundo em desenvolvimento como um todo: e (d) redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas - distância que seria hoje em dia mais notória nas economias de transição da Europa central e do Leste Europeu.” (TORRES, 1996, p. 131).

Para efetivar uma transformação do setor educacional dos países em desenvolvimento nos anos 90, o Banco Mundial (BM) configura uma reforma educativa cujos eixos fundamentais são: “a) *prioridade da educação básica*; b) *melhoria da qualidade (eficiência) da educação*; c) *prioridade dos aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa*; d) *descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados*; e) *participação dos pais e das comunidades nos assuntos escolares*; f) *impulso do setor privado e ongs como agentes educativos*; g) *mobilização e alocação eficaz de recursos adicionais para a educação de primeiro grau*; h) *ênfase setorial na educação*; i) *definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica*.” (TORRES, 1996, p. 131).

Embora não seja possível no âmbito deste trabalho analisar as repercussões das reformas educativas já realizadas e em andamento na maioria dos países latino-americanos, destacam-se de forma sintética os principais impactos que vêm sendo produzidos sobre o sistema educacional brasileiro.

No Brasil, desde a década de 70, a política de descentralização vem sendo efetivada, sobretudo na região Nordeste, onde predominam redes municipais de escolas de ensino fundamental. Naquela ocasião, projetos do Governo federal, financiados com recursos do BM, tais como o Promunicípio, Edurural, Polonordeste, Pronasec e o projeto Nordeste foram responsáveis pela criação de infraestrutura física e administrativa na maioria dos municípios de médio e pequeno porte, com o objetivo de se implementarem sistemas municipais de ensino.

Resultaram dessa estratégia, no caso do Nordeste, e nessa região, particularmente no Estado do Maranhão, (que detém o recorde em termos de municipalização do ensino), índices preocupantes de evasão, reprovação,

contratação de professores leigos e a expansão de uma rede de escolas que funcionam em locais improvisados, verdadeiras choupanas que abrigam as crianças da zona periférica das cidades principais e das zonas rurais, em geral crianças que estão fora da faixa etária regular, por não terem tido acesso à escola na idade regular de escolarização.

Se ao final do século XX, apesar de todas as evidências acumuladas em nível nacional e internacional, o BM e os governos nacionais insistem em utilizar as mesmas estratégias de descentralização e de municipalização, cabe a indagação: **O que leva os governos e os órgãos financiadores internacionais a insistirem nessa estratégia?** Por um lado, é preciso ressaltar a dimensão política dos efeitos dessa estratégia. Por outro lado, com o grau de globalização alcançado pelo mercado mundial, é necessário avaliar a dimensão econômica dos condicionantes históricos dessa estratégia que resultam, principalmente, no atual contexto, das transações financeiras que tanto fortalecem, como também enfraquecem os Estados Nacionais, conforme os interesses dos países hegemônicos.

Analisando-se a literatura sobre esses processos de descentralização (HARRIS, 1983; STREET & MCGINN. 1986; CASSASUS, 1990), compreende-se que, em primeiro lugar, os governos e esses órgãos não representam uma unidade de forças coesas, na medida em que se considera que sua estrutura comporta uma competição entre diferentes facções cujos membros estão dentro e fora do aparelho de Estado, realizando ações para o fortalecimento de sua hegemonia. A descentralização pode significar a possibilidade de aumentar a participação não dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos e grupos que de algum modo já dominam setores fundamentais da economia e da política. Em certas conjunturas pode ocorrer o deslocamento do poder do governo central para os governos locais, permitindo garantir a hegemonia dos grupos que detêm o seu controle. Em outras situações, esse controle é mantido, deslocando-o de uma instituição centralizada para outra também centralizada e, ainda, em outras circunstâncias pode ocorrer deslocá-lo do Governo para o setor privado. Essas possibilidades evidenciam que, na realidade, as políticas governamentais se definem como resultado de uma luta e que, portanto, não há consenso nem mesmo entre as facções do bloco político no poder.

Em segundo lugar, alguns grupos que estão no governo insistem no fomento de políticas de descentralização porque seus interesses estariam resguardados, reduzindo-se o poder de outros grupos que também estão no governo. Um grupo ou coalizão minoritária que está no governo pode, mediante a descentralização, equilibrar suas forças com o grupo ou a coalizão dominante. As políticas de descentralização podem ser utilizadas por um grupo central minoritário para desequilibrar a correlação de forças em uma

comunidade local, em favor de grupos que apoiam o grupo central minoritário contra o grupo central dominante.

Os grupos que detêm o poder utilizam estratégias de centralização e/ou de descentralização na medida em que essas políticas possam atender aos seus interesses e dos grupos com os quais tenham feito aliança. Por exemplo, um grupo ameaçado por um sindicato de professores pode reduzir o poder desse sindicato mediante uma política de descentralização, garantindo que o poder concedido esteja repartido entre os partidos políticos que o apoiam, as associações do empresariado. e garantam a consecução do objetivo inicial que seria desorganizar o sindicato dos professores.

Avaliar, do ponto de vista da dimensão econômica, os efeitos da descentralização e da municipalização requer a compreensão do alcance das medidas neoliberais no que diz respeito ao processo de subordinação mais integral dos países em desenvolvimento aos ditames do BM e do FMI, que na realidade não detêm o controle pleno dos Estados Nacionais, entretanto estabelecem mecanismos de unificação de forças econômicas e políticas nacionais e internacionais que atuam em escala mundial, definindo os rumos da economia, da política, da educação e da cultura, de um modo geral, tanto nos países de capitalismo avançado, como nos “países de renda média e baixa”, segundo conceituação do BM.

“Na Ótica do BM, a formulação de políticas consiste na identificação e aplicação das políticas tecnicamente ‘corretas’ o que leva à diminuição da importância das condições reais e específicas (políticas, sociais, culturais, organizacionais) de implementação, guiando-se apenas pelas condições econômicas, neste caso as únicas realmente levadas em consideração.” (TORRES, 1996, p. 183). De fato, podemos identificar que essas condições são determinantes na definição da política educacional que está. sendo implementada no Brasil, com o aval do BM. Leia-se e analisa-se o que se segue:

Prioridades educacionais	Relação entre a educação e a economia
Ênfase na educação básica gratuita	Estratégia de redução da pobreza, pela sua Inserção em atividades de economia Informal.
Privatização do ensino superior e parte do ensino médio	Redistribuição de renda, aplicando-se a estratégia de empobrecimento dos setores sociais médios para repassar recursos aos programas assistencialistas destinados aos setores pobres e miseráveis, sem cobrar das elites econômicas e políticas o que devem ao país pelo processo de sonegação de Impostos.

Descentralização do sistema educacional	Redução de custos de funcionamento de sistemas educacionais financiados pela União, repassando para os Estados e Municípios os encargos financeiros com a educação básica sem descentralizar as decisões sobre as concepções e as estratégias políticas implementadas em termos de currículo e material didático, capacitação docente e condição de trabalho.
Enfraquecimento das associações e sindicatos de docentes	Manutenção de patamares salariais reduzidos de modo a não onerar os orçamentos da União, Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que se cria a cultura da descartabilidade do magistério, com a utilização intensiva das redes de ensino à distância.
Redução dos níveis de conhecimento da ciência e da cultura à dimensão Instrumental aplicada à capacitação rápida e superficial.	Manutenção de patamares salariais reduzidos de modo a não onerar os orçamentos da União, Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que se cria a cultura da descartabilidade do magistério, com a utilização intensiva das redes de ensino à distância.
Redução da aplicação de recursos em construções, priorizando-se os livros didáticos e o Investimento em capacitação dos professores em serviço,	Criam-se condições para a expansão do setor privado de produção editorial e de treinamento de recursos humanos, desautorizando as Universidades e os grupos de pesquisadores emergentes e consolidados, no processo de definição de perfis profissionais, segundo a ótica da construção permanente de um pensamento crítico e uma prática social engajada.
Participação de pais e comunidades na gestão das escolas	A oferta de vagas em escolas públicas de ensino fundamental não dispensa a participação dos pais, assumindo trabalhos de organização e funcionamento de setores da escola, assim como a sua participação financeira, devendo assumir parte do ônus do seu funcionamento.
Implementação de sistemas de avaliação baseados nos princípios da competição e concorrência do mercado capitalista.	Prática de concorrência entre escolas e docentes é estimulada para que se generalizem os critérios quantitativos e qualitativos moldados segundo a ótica da economia capitalista, fortalecendo a concepção empresarial da administração da educação.

Compreende-se, concordando com Torres que *“as prioridades ditadas pela lógica econômica parecem não coincidir com as prioridades propostas pela construção de um modelo educativo legitimamente centralizado na qualidade e na equidade, autenticamente comprometido com a aprendizagem e com a sua melhoria”* (TORRES. 1996, p. 185). Contudo, não se espera que os órgãos financiadores internacionais, mesmo que desenvolvam um diálogo profícuo com as Ong's. estimulando a exposição de posicionamentos contrários ao que adota, possam alterar a sua ótica original, ainda que contem com técnicos que não a adotem integralmente.

Sabe-se que a crise estrutural, por que passa o capitalismo, ainda produzirá ajustes de toda ordem no que diz respeito à organização econômica, política e cultural dos países hegemônicos e dos países em desenvolvimento, porém nada poderá, nem mesmo os mecanismos sofisticados de cooptação de segmentos dos setores progressistas, conter a crescente e incontrolável onda de esclarecimento crítico que se vem alcançando, neste final de século, sobre a verdadeira essência do capitalismo. A corrupção, por exemplo, é inerente ao desenvolvimento do capitalismo em todos os continentes.

Nessa perspectiva, reafirma-se a hipótese inicial, no sentido de que no campo da Historiografia da Educação, urge priorizar a análise histórica comparativa que possa evidenciar o alcance das políticas educacionais em desenvolvimento nos países latino-americanos. E inadiável caracterizar o que nos aproxima e o que nos distancia, tanto em termos dos projetos que o capitalismo nos impõe, como em termos da utilização da nossa autonomia como cidadãos e cientistas para darmos continuidade ao processo de construção da utopia de superação da sociedade capitalista, mediante a contribuição da ciência, da educação e da cultura produzida sob uma perspectiva histórica, dialética e crítica.

Summary: The article outlines the education history field research view in Brazil, in the last decades, taking as an investigation focus the educational policies and the necessity of increasing the efforts towards the production of comparative studies about the reaching of these policies in Latin-American countries, offering support to the organized movements of civil society defending public, free, democratic and of quality education. To do so, highlight the need of formation of professors-researches in all teaching levels. As a contribution to the thematic deepening, it presents primary results of investigation about the definition and implementation of educational policies in Latin American countries, where highlight the genesis and development of decentralization strategies, under ideological direction of multisided organs that act in region, such as ONU, UNESCO, BM, OEA, and USAID and the main impacts that have been produced about Brazilian educational system.

Key-words: historiography - educational policy — decentralization

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARELARO, Lisete R. Gomes. Descentralização uma forma de justiça social? ANDE, São Paulo, Ano 1,no.02, 1981.

_____. Analisando a municipalização do ensino. ANDE, São Paulo, Ano 7,n.13, 1988.

_____. A descentralização na Lei 5692/71. Coerência ou contradição? São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, Dissertação de Mestrado, 1980.

_____. A extensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático. São Paulo, USP, Tese de Doutorado em Educação. 1988.

ARROYO, Miguel (1989). O direito do trabalhador à educação. In: C.M.Gomes (org.). Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. 2. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados.

BUFFA, Ester (1979). Ideologias em conflito: escola pública e escola privada. São Paulo: Cortez & Moraes.

CASSASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 74 p. 11-19, ago.1990.

CHIZOTTI, Antonio (1980). Estado, educação e ideologias: o estado brasileiro e as ideologias da educação (1930/79). Tese de Doutorado. PUC/SP.

CORAGGIO, José Luís (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. IN: Lívia de Tommasi et al (org.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo, Cortez/PUC/SP.

CUNHA, Luiz A (1978). Educação e desenvolvimento social no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

_____. (1980a). Uma leitura da teoria da escola capitalista. Rio de Janeiro: Achiamé

_____. (1980b). A universidade temporã (o ensino superior da Colônia à era Vargas). Rio de Janeiro: Francisco Alves.

_____. (1983). A universidade crítica (o ensino superior na república populista). Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CURY, Carlos R.J. Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.

FÁVERO, Osmar. A trajetória da Pós-Graduação em Educação no âmbito institucional. ANPED. (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação). Avaliação e Perspectivas na Arca da Educação - 1982-1991. Porto Alegre: Anped, 1993. (datilografado)

FELIX, Maria de Fátima Costa. Administração escolar: um problema educativo ou empresarial. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

FRIGOTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva. 2. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados. 1986

_____. Trabalho, conhecimento, consciência e a educação do trabalhador: impasses teóricos e práticos. In C.M. Gomez (org.) Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. 2. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados. 1989

_____. (1992). As mudanças tecnológicas e educação da clã se trabalhadora: politécnica, polivalência ou qualificação profissional (síntese do simpósio) IN L.R de S. Machado et al. Trabalho e educação. Campinas: Papirus/ CEDES; São Paulo: ANDE/ANPED.

GERMANO, José W. Estado militar e educação no Brasil (1964/1985). Paulo: Cortez: Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

HARRIS. R.L. (1983). Centralization and decentralization in Latin America. In: G. Shabir Cheema y Dermis A Rondineili (eds). Decentralization and development: policy implementation in developing Beverly Hills, CA:SAGE. 183-202.

NOSELLA, Paolo. Educação e cidadania em Antonio Gramsci. In: E. et al . Educação e cidadania: quem educa o cidadão? 2. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1988

_____. A escola de Gramsci. Porto Alegre; Artes Médicas Sul, 1992.

OLIVEIRA, Romualdo P. de (org.). Política educacional: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA. Dalila Andrade. Gestão democrática da educação. Petrópolis, Vozes, 1997.

PAIVA. Vanilda P. Educação popular e educação de adultos. São Loyola. 1973.

_____. (1980a). Estado, educação e sociedade no Brasil:. Encontros com a civilização brasileira, 22:37-58

_____. Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/IJFC. 1980b.

PARO. Vitor H. Uma introdução crítica à administração escolar. São Paulo, Cortez, 1988.

PROJETO Principal de Educação na América Latina e Caribe 1987-1989. BOLETIM 9, Santiago do Chile, Abr./1986.

_____. (1995). Por dentro da escola pública. São Paulo, Ed. Xamã

RIBEIRO, Maria Luisa S. introdução à História da Educação Brasileira. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

_____. Educação em debate: Uma proposta de pós-graduação. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

ROSAR. Maria de Fátima Felix. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema educacional brasileiro. IN: Dalila Andrade de Oliveira (org.) Gestão democrática da educação. Petrópolis. Ed. Vozes, 1997.

_____. (1995). Globalização e descentralização. O processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. Tese de Doutorado em Educação, Unicamp. Campinas.

SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema 4: ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

_____. Escola e Democracia. São Paulo: Cortez/Autores Associados. 1983a.

_____. (1983b). Tendências e correntes da educação brasileira. IN D. Trigueiro (org.). Filosofia da Educação Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983b.

_____. Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações. 2. ed. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1991.

STREET, s. & MCGINN. N. La descentralizacion educacional en A Latina: política nacional ou lucha de facciones. La educacion, v. 30, n. 99 p. 20-41, 1986.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. IN: Livia de Tommase et al (org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo, Cortez/PUC Paulo: SP 1996.

TRAGTENBERG. Maurício. Burocracia e Ideologia. São Paulo, Ática. 1977.

_____. Administração poder e ideologia. São Paulo, Moraes, 1980.

VIEIRA, Evaldo. Estado e miséria social no Brasil (1951-1978): de Getúlio a Geisel) 4. ed. São Paulo, Cortez, 1985.

_____. Democracia e política social. São Paulo, Cortez, 1992.

WARDE, Mirian j. Educação e estrutura social (a profissionalização em questão). 2. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

XAVIER, Maria Elizabeth. Poder político e educação de elite. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1980.