

# DO CONTEXTO AO TEXTO: QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

Angela Maria Martins  
Fundação Carlos Chagas

Maria Laura P. Barbosa Franco  
Fundação Carlos Chagas

Este artigo pretende realizar algumas considerações sobre documento elaborado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a educação, a ciência e a cultura — OEI (*Educación, Gubernabilidad democrática y gubernabilidad de los sistemas educativos*), publicado neste número, na sessão Informe, sob o título Governabilidade democrática e dos sistemas educacionais.

A análise partirá da perspectiva de que as práticas discursivas (Certeau, 1994. p.64-74), no âmbito do Estado e dos organismos financiadores ou definidores das políticas sociais, fazem parte do complexo processo de mudanças oriundas da globalização da política, da economia e da cultura.

Assim, pode-se considerar que a fala *desterritorializada*<sup>1</sup>, que circula internacionalmente acerca das novas demandas postas para a educação, constitui um inédito (re)ordenamento das pautas sociais, em virtude dos

---

1. A concepção de “desterritorialização” se refere, aqui, à questão da ampliação do espaço como uma experiência, para o ser humano, que transcende as fronteiras físicas relativas ao sentido geográfico da espacialidade. A sensação de pertencer a um mundo sem fronteiras, nesta perspectiva, diz respeito à introjeção de estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais globais no âmbito coletivo e individual.

temas recorrentes que ocuparam o eixo central dessas propostas, todos relativos a graves problemas contemporâneos. Genericamente, aparece como elemento similar a uma concepção de conhecimento capaz de alçar, finalmente, a humanidade à conquista do bem-estar terreno<sup>2</sup>.

## **BREVE CONTEXTO HISTÓRICO: AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS E A PAUTA SOCIAL**

A década de 90 tem colocado novos desafios aos educadores. Não apenas o Brasil, mas toda a América Latina, encontram-se, mais uma vez, no impasse de rever suas prioridades para a educação nos marcos de novas dinâmicas de desenvolvimento. De um lado, tais dinâmicas estão delineadas por um largo consenso de que as reservas para as áreas sociais devem ser, agora, limitadas e, de outro, se encontram inseridas num cenário de avanço tecnológico e de intercâmbio científico em nível regional e internacional. Dentre os aspectos críticos deste período histórico que requerem atenção renovada e prospectiva, destacam-se a necessidade de reorientar as técnicas de planificação, a prática educacional e suas relações com o mercado, a competitividade, as formas de gestão, a democratização do saber e a formação de grupos de excelência.

Os aspectos políticos e econômicos, de um modo geral, têm justificado as orientações e intervenções realizadas pelas denominadas *organizações multilaterais*<sup>3</sup> e constituído o horizonte mais amplo em que estão inseridos os programas de reformas educacionais. Retomando o discurso dos anos 70, educação e conhecimento passam a ser, mais uma vez, elementos fundamentais para a otimização do desenvolvimento econômico, político e social.

Dentre os aspectos culturais e históricos convém destacar a importância que determinados temas vêm adquirindo no âmbito de algumas dessas reformas em curso (Espanha, 1992; Argentina, 1994), colocando a necessidade de (re)construir comportamentos e identidades coletivas que atendam às exigências

---

2. Ver, a respeito, a concepção de educação e suas relações com o mundo do trabalho contida nos seguintes documentos: CEPAL/UNESCO/OREALC. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago do Chile, 1992. Ministerio de Educación y Ciencia. *Adaptaciones Curriculares*, Madri, 1992. Na realidade, são nove volumes que versam sobre temas que vão da área de educação artística à educação para igualdade de oportunidade entre os sexos. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina. *Contenidos Básicos Comunes para Educación General Básica*, Buenos Aires, 1994.

3. Durante a Guerra Fria estruturaram-se todos os órgãos regulamentadores do *mercado de relações internacionais*: a ONU e os braços financiadores das políticas assistencialistas e educacionais do Terceiro Mundo, tais como a FAO/UNICEF/BIRD/OIT/UNESCO/BID. O Pacto de Varsóvia e a OTAN representavam os braços armados e os organismos indispensáveis para que a Guerra permanecesse, no plano estratégico global, como ameaça potencial apenas.

da reorganização do sistema produtivo e social, introduzindo, nos sistemas de ensino, uma discussão sobre ética, valores morais e religiosos.

Ressalte-se que essas questões passam a compor a pauta de grande parte dos organismos internacionais em período histórico marcado pela emergência de manifestações sociais de cunho étnico e religioso, de conflitos regionais e do desmoronamento do bloco alinhado à ex-União Soviética.

Para as democracias contemporâneas e, particularmente, para o mundo ocidental, trata-se de responder às novas demandas difusas que extrapolam sobremaneira os clássicos conflitos emergentes a partir das revoluções burguesas do século XVIII, buscando dinamizar as instituições políticas e sociais, bem como os mecanismos de governabilidade e legitimidade dos regimes democráticos.

Vale recordar a importância que detém, no centro deste debate, a questão da democracia como valor, pois ela evoca, na realidade, a idéia de que não se trata apenas de um

meio eficiente de solução de divergências, de um procedimento que a história revelou capaz de garantir certas vantagens ao carregar, para a decisão tomada, o aval tanto de quem votou a favor quanto de quem opinou contra. (Ribeiro, 1993. p.31)

Nesse sentido, a recuperação da expressão *res publica* como o bem coletivo deve considerar não apenas o fim — que é a coisa pública — mas o meio “pelo qual se decide a execução desse bem (...)” (Ribeiro, 1993. p.30).

Dessa forma, não se trata “apenas do melhor meio de resolução de conflitos, como pretende uma leitura minimalista da democracia” (Ribeiro, 1993. p.31). Nessa perspectiva, a discórdia é o elemento que confere legitimidade às organizações políticas democráticas modernas, e não o consenso, pois as bases de sua sustentação dizem respeito à validação do processo de participação coletiva, e não apenas dos resultados do voto.

Os novos padrões de governabilidade, no entanto, estão inseridos no quadro em que a debilidade dos “Estados-nação” permite um paradoxo: ao mesmo tempo que os países buscam reconstruir uma identidade política que lhes permita enfrentar esse processo de *desterritorialização*, navegam por territórios cujos arranjos estão delineados a partir de múltiplas determinações.

Segundo Hobsbawm (1995. p.20), as antigas unidades básicas da política — os “Estados-nação”— viram-se esfaceladas, na “última metade deste breve século XX”, num movimento dinâmico operado por forças externas determinadas pela economia transnacional, e por forças internas, *infranacionais*, que têm procurado privilegiar grupos econômicos, étnico-religiosos, ou secessionistas, no caso de algumas regiões da Europa, por exemplo.

Nesse quadro, após a Guerra Fria, as organizações multilaterais — sediadas nos países desenvolvidos — tiveram uma considerável expansão do papel que exercem como órgãos regulamentadores do desenvolvimento das relações internacionais. Fomentar pautas para que o convívio social possível ocorra

em fronteiras geográficas em escalas cada vez menores, tem sido uma de suas funções<sup>4</sup>. Dessa forma, há uma nítida preocupação dessas entidades supranacionais quanto à possibilidade de (re)instaurar um quadro de governabilidade para as antigas nações européias e norte-americanas, diante do acirramento de contradições e conflitos que têm desafiado os padrões ocidentais de mundo.

Ao comentar a obra de Huntington (1993; 1994), Carvalho (1996. p.27) afirma que o choque entre civilizações — pronunciado já no início deste século — aponta uma tendência verificada no “novo concerto das nações”, de gradativo isolamento da sociedade ocidental diante da resistência de duas grandes civilizações — a islâmica e a confuciana,

que hoje somam, com certeza, mais de dois bilhões e meio de habitantes (...); a essas podem se agregar, ainda, a hindu, a budista e a ortodoxa que também mantêm contradições com o Ocidente em vários aspectos. Dessa forma, é provável que haverá um deslocamento de poder econômico e político de todo o mundo em direção ao Oriente ou à Ásia em geral (...).

A discussão sobre a necessidade de se instaurar uma sociedade civil global, que dinamize e redirecione as relações entre fronteiras e povos acima dos tradicionais Estados-nacionais, está posta no âmbito da produção da literatura acadêmica e das práticas discursivas oficiais (Huntington, 1993, 1994; Altman, 1994).

No processo de globalização, essas práticas são constituídas e formam concomitantemente um complexo tecido social e cultural que tenta responder à fragmentação das nações e ao (re)ordenamento das políticas de identidades coletivas. Ao se referir a algumas das características desse período de mudanças, Carvalho (1996. p.27) enfatiza o superdimensionamento das diferenças culturais e históricas entre as civilizações, que acabou por pulverizar as divergências entre classes e ideologias.

Ao comentar a tensão entre os pólos — Oriente e Ocidente — Hobsbawm (1995. p.408) afirma que a crise simultânea que se abateu sobre ambos configurou o paradoxo maior vivido pelo mundo contemporâneo: amarrados pela economia transnacional e pelo sistema de interdependência política ao longo da Guerra Fria, não puderam, de imediato, reorientar os países dependentes

---

4. Acrescente-se a expansão, também, de organizações não-governamentais, tais como a International Crisis Group, responsável pelo monitoramento dos acordos realizados em Dayton, no caso da Guerra da Bósnia. Há uma discussão, no âmbito dessas organizações preocupadas com os processos de paz, sobre a conveniência das divisões definitivas e internas dos grupos envolvidos que poderia ser o meio-termo viável diante da impossibilidade de reconstituição de um *status quo* multiétnico, mesmo que isso ocorra pelas urnas. A própria OTAN tem se preocupado em redefinir seu papel após a Guerra Fria (Davidson, 1996. p.8).

para a nova divisão inter-regional de trabalho, obrigando-os a enfrentarem sozinhos o mercado mundial para o qual não estavam preparados.

Nesse contexto, os temas sociais conquistaram o cenário expressando preocupações até então impensáveis para a superpotência soviética<sup>5</sup>. Na realidade, muitas das preocupações sociais configuravam parte das insatisfações políticas e econômicas do mundo socialista que teria “desejado (...) transformar o comunismo em algo semelhante à democracia ocidental. Seu modelo era mais Estocolmo que Los Angeles” (Hobsbawm, 1995. p.409).

Infelizmente, para ambos os pólos, o modelo de bem-estar social do Ocidente também se esgotava no mesmo processo histórico. Para os países do Terceiro Mundo, no entanto, o panorama político, econômico e social pós-Guerra Fria constituiu um mosaico bem mais difícil de ser apreendido generalizadamente<sup>6</sup>.

A ausência de auto-suficiência territorial para redistribuição de renda por meio de “transferências sociais dos serviços de previdência, educação e saúde, e outras alocações de fundos” provocou, mais que nas décadas anteriores, uma complementação maior de financiamento pelas entidades supranacionais (Hobsbawm, 1995. p.413). Dessa forma, esses organismos que, em alguns momentos, apareceram como interventores nos países do Terceiro Mundo durante as décadas de 1960/70, ressurgem, a partir dos anos 90, como apaziguadores de questões sociais graves postas por desmandos nas economias locais (Ianni, 1995. p.91). Assim, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/BIRD, o Fundo Monetário Internacional/FMI, o Convênio Geral de Tarifas e Comércio/GATT, o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID, a Associação Latino-americana para o Desenvolvimento Industrial e Social/ALADIS e a Comissão Econômica para a América Latina/CEPAL são alguns desses órgãos que têm se movimentado para recolocar as diretrizes do desenvolvimento social e econômico em águas navegáveis.

Para assegurar as ações em nível internacional, no entanto, dois caminhos foram percorridos. Um deles era expandir o poder representado por esses organismos multilaterais. A União Européia, que ocorreu em 1990, pode ser citada como exemplo, na medida em que teve seu raio de ação sobre os países membros expandido e fortalecido, a despeito de sua autoridade “provocar

---

5. As denúncias de esgotamento das reservas naturais e de violência contra o meio ambiente, por exemplo, conquistaram a imprensa internacional já a partir dos anos 70, quando a necessidade de preservação do lago Baikal, na Sibéria, veio à tona (Hobsbawm, 1995. p.411).

6. “Só uma generalização era bastante segura: desde 1970, quase todos os países dessa região haviam mergulhado profundamente em dívida. Em 1990, iam dos três gigantes da dívida internacional (60 bilhões a 110 bilhões de dólares) — Brasil, México e Argentina — passando pelos outros 28 que deviam mais de 10 bilhões cada, até as arraias-miúdas que deviam 1 ou 2 bilhões (...); em 1990, 24 países deviam mais do que produziam, incluindo toda a África subsaariana (...)” (Hobsbawm, 1995. p.412).

considerável resistência nacional, tanto de governos-membros como da opinião pública de seus países” (Hobsbawm, 1995. p.419). O outro caminho se constituiu em

instrumento de ação internacional (...) igualmente, senão mais, protegido contra Estados-nações e democracias. A autoridade dos organismos financeiros internacionais estabelecidos depois da Segunda Guerra Mundial, sobretudo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. (Hobsbawm, 1995. p.419)

Além de não apresentarem mais propostas que se caracterizem como mera intervenção nos países periféricos, estabelecem uma pauta para os financiamentos que passa por exigências, na atualidade, determinadas, supostamente, por princípios humanistas. Dessa forma, ao (re)significarem suas práticas discursivas, procuraram, a partir dos anos 90, incorporar as principais reivindicações oriundas de manifestações sociais e políticas não mais passíveis de serem respondidas apenas pelos mecanismos clássicos das democracias modernas.

## AS QUESTÕES

O documento ao qual nos referimos neste artigo foi elaborado visando subsidiar as reuniões sub-regionais dos Estados Ibero-americanos<sup>7</sup>.

Os principais aportes teóricos, no entanto, foram retirados das propostas elaboradas pelos ministérios de Educação dos países da Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura e das Oficinas realizadas pela OREALC, em Kingstom, Jamaica, em maio de 1996, durante a VII Reunião de Ministros de Educação da América Latina e Caribe, intituladas Educação para o Desenvolvimento e pela Paz: valorizar a diversidade e aumentar as oportunidades de aprendizagem pessoal e coletiva.

O texto está dividido em três partes. A primeira apresenta um diagnóstico sintético sobre as conseqüências para a governabilidade democrática devido à recente reestruturação internacional na economia e as manifestações sociais dela decorrentes. A segunda parte procura examinar de que modo os sistemas educacionais influenciam a governabilidade democrática e encaminha sugestões sobre como podem ser potencializados para estabilizar a dinâmica política dos países envolvidos. Finalmente, a última parte discute a governabilidade dos próprios sistemas educacionais, visando estabelecer consensos sobre “o quê e a quem ensinar”, “como e por que fazê-lo”.

Concordamos com o documento quanto ao consenso existente hoje, na América Latina, sobre a necessidade de consolidação dos regimes democráticos. No

---

7. O documento faz referências às seguintes reuniões: Lima (Peru, 12-14 de junho de 1996); Cidade do México (México, 24-26 de junho de 1996); Santiago (Chile, 4-5 de julho de 1996); Talca (Chile, 9-10 de maio de 1996). É assinado pelos professores Raúl Urzúa e Manuel de Puelles e elaborado, na sua forma definitiva, na VI Reunião de Cúpula dos Estados Ibero-americanos, em setembro de 1996, em Santiago, Chile.

entanto, a crise de governabilidade instaurada em virtude do não-atendimento às necessidades básicas da população coloca em risco esses regimes a partir da base de sua sustentação, ou seja, de sua legitimidade.

A idéia de estabilidade política está associada, no Terceiro Mundo, particularmente, ao corte de gastos públicos por meio da diminuição dos quadros burocráticos e à noção de governabilidade:

Governabilidade e legitimidade são conceitos que se interpenetram qualitativamente, uma vez que estão vinculados a problemas de falta de institucionalização dos processos políticos, colapso dos sistemas administrativos, comprometimento da coesão dos mecanismos de representação e participação, erosão dos princípios organizacionais básicos e ineficiência das normas responsáveis pelas identidades coletivas. (Faria, 1989. p.23)

Nos países de capitalismo periférico e, particularmente, naqueles que passaram recentemente por regimes autoritários, a questão do desgoverno ganha dimensão na opinião pública devido ao descrédito de uma tradição política em que as trocas de favores passam pela contratação clientelista de funcionários para composição burocrática do aparelho estatal. A questão da legitimidade está centrada na capacidade de o Estado responder, simbólica ou materialmente, aos problemas sociais decorrentes de um modelo altamente concentrador de renda. Assim, os atores sociais tendem a depositar credibilidade, legitimando, a partir de um clima social, governos que ultrapassam as respostas meramente relacionadas ao contrato jurídico-formal estabelecido pelo Estado moderno.

Por isso, valorizando a mudança, em oposição à permanência, a competição em oposição à colaboração, a igualdade real em oposição à igualdade formal e os conflitos em oposição à ordem, este conceito tem sido usado para expressar o grau, o alcance e a satisfação das expectativas e reivindicações dos diferentes indivíduos, grupos e classes tutelados por esses sistemas políticos, em termos de uma disposição generalizada para a aceitação irrestrita das decisões tomadas por tais sistemas, independentemente de seu teor ou conteúdo. (Faria, 1989. p.24)

Tecendo longas considerações sobre o contexto internacional e ibero-americano em que as profundas mudanças operadas no âmbito da política institucional passam a ser objeto de estudos recentes na área da ciência política, o texto extrapola largamente suas intenções iniciais e incursiona, retoricamente, até pelos novos paradigmas historiográficos que preconizam o fim da história! (OEI, 1996. p.124).

Demonstrando evidente preocupação em relação aos “novos excluídos” e à “nova cultura cívica que faz exigências (...) para as instituições políticas” (p.123), o documento sintetiza as inquietudes dos organismos multilaterais e dos países desenvolvidos em relação à dificuldade para rearticular os canais de legitimidade dos regimes democráticos contemporâneos e recuperar ou estabilizar, em patamares aceitáveis, os níveis de governabilidade. O problema — tanto para a OEI como para as demais entidades supranacionais — é como fazê-lo! Numa região que apresenta altos índices de desigualdade socioeconômica, crise de identidade nacional, desejo coletivo de usufruir apenas

das *benesses* de um mercado transnacionalizado, torna-se tarefa complexa (re)construir o modelo cívico respeitando a multiplicidade cultural, as denominadas minorias raciais, de gênero, étnicas e religiosas, visando compor o perfil democrático universal necessário requisitado para as novas identidades coletivas.

Coerentemente, a OEI assume seu próprio paradoxo ao afirmar que

a delegação de parte do poder político dos estados nacionais a órgãos supranacionais ou a poderes locais, a proliferação de acordos ou tratados comerciais de âmbito bilateral, sub-regional ou regional, a criação de uma rede de comunicações que cobre já grande parte do mundo, estão mudando radicalmente a sociedade e a política de praticamente todos os países e têm contribuído para o surgimento de uma nova cultura que também cruza as fronteiras e afeta em maior ou menor grau as culturas nacionais. (OEI, 1996. p.123-4)

A partir daí, no entanto, passa a ponderar sobre as inúmeras possibilidades de reorganização dos canais de governabilidade para os regimes ibero-americanos, enfatizando o papel fundamental dos sistemas de ensino para a instauração de um projeto ético nessas sociedades.

Ao discutir os intervenientes para a instauração da governabilidade, o exercício da cidadania aparece como elemento emergente e de fundamental importância, nos últimos dez anos, para a consolidação democrática. Porém, reconhece que

as mudanças recentes, tanto na América Latina, como na Espanha e Portugal, não têm levado ao seu fortalecimento. Fatores estruturais, mudanças no papel do Estado e a emergência de uma nova cultura mais centrada no indivíduo, se combinam para debilitar os atores sociais e a participação social. (OEI, 1996. p.126)

De um modo geral, as orientações do documento tentam indicar caminhos para superação dos níveis de pobreza, afirmando a necessidade de potencializar as conquistas preconizadas por uma concepção de cidadania bastante discutível, porque reduzida ao acesso mínimo de condições de vida: água, luz, esgoto, caminhos pavimentados, meios de comunicação (televisão), saúde e educação.

Tal explicitação endossa um conceito de cidadão como indivíduo livre perante o Estado, o que é essencial, mas que, ao mesmo tempo, o considera de forma fragmentada: como contribuinte, consumidor, trabalhador qualificado etc. Não há preocupação em definir o cidadão como indivíduo também livre do arbítrio de outras forças e membro de segmentos diferenciados e, eventualmente, em conflito. Ou seja, reconhece o cidadão apenas como sujeito de direitos e deveres, mas não como sujeito *criador de direitos* (Benevides, 1995).

Ao discutir a clara relação existente entre os segmentos que pertencem ao setor informal e se encontram abaixo da linha pobreza, o texto enfatiza a diminuição, na América Latina, da linha divisória que o separa do setor formal da economia. Coerentemente, analisa a mobilidade hoje existente nas divisões que definiriam os pobres e os não-pobres, classificando os níveis atuais de pobreza como absolutamente heterogêneos e enquadrados em categorias

distintas: aumentaram as chances de inserção dos pobres no mercado de trabalho; surgiram “novos pobres”; a pobreza se “feminizou”, pois as chefias femininas têm maior possibilidade de ser pobres; a pobreza é urbana e cada vez mais segregada dentro das cidades<sup>8</sup>.

Conseqüentemente, as políticas sociais e assistencialistas permaneceram como os mecanismos possíveis para reverter a tendência de aumento gradativo da pobreza na América Latina, uma vez que a distribuição igualitária de oportunidade de ingresso no mercado de trabalho tem se mantido regressiva a partir dos anos 80. Dessa forma, aumentou, consideravelmente, o papel dos sistemas educacionais como elemento compensatório para a reversão dos níveis de pobreza, particularmente no Terceiro Mundo, tendo em vista o aprofundamento das desigualdades econômico-sociais.

O documento coloca, novamente, a diversidade das demandas sociais que recaem, atualmente, sobre as instituições políticas, colocando em risco a governabilidade das democracias diante do descontentamento generalizado oriundo da ausência de atendimento às reivindicações básicas da população e do exercício da ética na esfera pública (p.128-9).

Para enfrentar os graves problemas decorrentes do aumento e da heterogeneidade da pobreza, o texto explicita, ainda, os valores universais que devem ser os pressupostos dos programas de reformas educacionais, articulados em três eixos: um deles, relativo à tolerância, à autonomia e aos direitos humanos; outro, diz respeito à prática de deliberação conjunta, à solução pacífica de conflitos e à responsabilidade individual pelas ações; por último, todos aqueles relacionados à solidariedade (p.132). No entanto, ao apontar a necessidade de levar em conta as diferenças culturais, a flexibilidade e autonomia dos povos e, conseqüentemente, dos indivíduos, elegendo a ética como “projeto do qual a democracia é tanto parte constitutiva como instrumento para sua realização”, a prática discursiva traz subjacente a ideologia do consenso.

A solidariedade, como elemento de referência, nesse caso, permite a idealização da ausência de conflitos, tanto na sociedade quanto nas instituições de ensino, apostando-se num empenho solidário, por parte dos envolvidos, em busca de objetivos comuns. A partir desses pressupostos, preconiza-se a reorganização da educação, utilizando-se mecanismos de participação e dinâmicas de relacionamento capazes de formar o cidadão para o pluralismo, o senso de tolerância, de solidariedade e de solução pacífica para manifestações e conflitos de ordem social.

Ao se referir à pesquisa intitulada *Institucionalidad de la Democracia en América latina, Valores Culturales y Participación Política de la Juventud*

---

8. O texto cita o importante documento da CEPAL *Panorama Social*, Edición 1993, para fundamentar a análise realizada. Citamos, aqui, apenas algumas características que constituem a heterogeneidade da pobreza (OEI, 1996. p.128).

(Casanova, 1996), o documento afirma que os sistemas educacionais têm contribuído para que os jovens desenvolvam uma cultura cívica democrática que, ainda que seja crítica ao sistema social e político, não proporciona uma visão catastrófica do futuro, permitindo o desenvolvimento da tolerância e a percepção da importância da igualdade. Ao mesmo tempo, esses sistemas educacionais provocam na juventude a recusa às formas autoritárias para resolução de conflitos.

A mesma tendência de análise pode ser verificada no Plano Decenal de Educação para Todos (Brasil, 1995), sob o argumento de que tais padrões de conduta são requeridos para o aperfeiçoamento democrático, pois “desafiam o formalismo e a alienação dos programas escolares”. O referido documento também aponta a edificação de propostas educacionais “objetivas” e a planificação controlada.

Mas disso resulta exatamente o contrário, pois formalismo e alienação são coisas completamente diferentes. É certo que se rejeite o formalismo em busca da qualidade de ensino. Porém, tal mecanismo não garante, em si, a exclusão de propostas alienantes que impedem o desvelamento das reais condições em que estão sendo implementadas as reformas educacionais e que negligenciam a importância de levar em conta, justamente, as contradições, os conflitos, os dissensos e as discordâncias.

Afirmado ser um falso dilema a tensão existente entre capacitação de recursos humanos e formação de valores, o documento assume ser possível conectar a dimensão instrumental-técnica à ético-política. Comentando os pontos centrais do informe da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, da UNESCO<sup>9</sup>, a OEI elege a educação como “chave para o desenvolvimento e a formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho”. Ressalta, no entanto, a necessidade de relacionar, estreitamente, os sistemas de ensino às suas respectivas culturas, no sentido mais amplo do termo, que lhe confere teor de identidade coletiva. Assim, “conhecer a si mesmo e conhecer os outros”, “ter a sensação de pertencimento a algum grupo” e “se preocupar com a coesão social”, são elementos que devem compor as relações entre educação, formação, trabalho e emprego (OEI, 1996. p.131).

As cláusulas sociais, efetivamente, têm colocado a necessidade da busca de consensos diante da emergência de um espaço propício às subculturas, às contraculturas e aos submundos de todos os tipos (Hobsbawm, 1995. p.411). No vácuo político provocado pelos anos 80, as novas forças que ocuparam o cenário internacional nos 90 foram constituídas, tanto por xenófobos e racistas de direita quanto por grupos secessionistas (às vezes, étnicos/nacio-

---

9. Todas as citações do documento da OEI se referem ao pronunciamento, na realidade, de Jacques Delors, ex-presidente da Comissão, publicado no Correio da UNESCO, n° 6, jun. 1996 (OEI, p. 129-30).

nalistas), ou ligados a manifestações diversas, tais como movimentos ecológicos, de raça, de gênero etc. No entanto, as novas forças mais influentes passaram a rejeitar

o universalismo da política democrática e cidadã em favor da política de alguma identidade grupal e, conseqüentemente, (partilham) de uma visceral hostilidade a estrangeiros e gente de fora, e ao Estado abrangente da tradição revolucionária americana e francesa. (Hobsbawm, 1995. p.407)

Preocupados com tais comportamentos disruptivos, as entidades supranacionais passaram a discutir estratégias de (re)significação de políticas de identidade. Nesse esforço, insistem no efeito que a educação formal exerce não somente no desenvolvimento ético, mas, também, no que diz respeito à diminuição das desigualdades sociais, embora demonstrem coerência ao reconhecer seus limites por condicionantes externos a ela:

não se pode esperar que a escola possa, por si só, criar igualdade onde ela não existe. Embora a experiência indique que políticas de apoio educacional aos extratos mais necessitados possam produzir efeitos positivos não desprezíveis, uma estratégia eficaz de constituição de cidadania e coesão social requer a integração de políticas educacionais com outras políticas econômicas e sociais que ataquem conjuntamente as desigualdades iniciais. (OEI, 1996. p.136)

Mesmo com essa ressalva, o texto expressa o sistemático otimismo que cerca a educação, convocada tanto para o revigoramento de princípios éticos — que são diuturnamente negados na prática social competitiva e individualista inerente ao modo de produção instalado — quanto para maior rendimento do trabalho.

No entanto, devê-se encarar com mais realismo os obstáculos que, com certeza, dificultarão a global implementação de propostas ancoradas nos pilares da chamada “terceira revolução industrial”. Assim, a análise das manifestações sociais e políticas contemporâneas exige o conhecimento do contexto no qual foi operada a revolução tecnológica e uma reflexão acerca das disparidades que diferenciam as dinâmicas econômicas entre o centro-norte e o sul. É sabido que tais disparidades — inclusive quanto a trocas internacionais — têm, historicamente, impedido a inserção mais igualitária de países periféricos na ordem econômica mundial.

Diante da complexidade dessas questões, é preciso considerar que a oferta de conteúdos universalistas, neutros, normativos e abstratos pode favorecer o acesso aos conhecimentos disponíveis, mas é insuficiente para permitir a leitura do mundo e para o desenvolvimento da interpretação crítica da realidade, principalmente, no que diz respeito à compreensão das origens históricas e do jogo de interesses que perpetuam e mantêm as desigualdades instaladas.

Os programas de reformas educacionais em curso só podem ser entendidos a partir desse horizonte múltiplo e contraditório. O que parece semelhança nas diretrizes teórico-metodológicas postas na introdução ou na justificativa

de alguns desses documentos oficiais (Argentina, 1994; Espanha, 1992), estabelecendo a centralidade do conhecimento, a necessidade de compreensão mútua e do exercício da tolerância entre os povos para que as sociedades conquistem um processo de desenvolvimento econômico-social harmonioso, expressa, na realidade, um fluxo de informações e transferência de tecnologia na área educacional, vinculando a possibilidade de algum financiamento, ao cumprimento de nova pauta social.

Pressupondo a ética como princípio regulador das relações sociais, tais reformas, no entanto, falham ao deixar de considerar a natureza individualizada de tais relações e o pragmático desequilíbrio que se estabelece entre antagônicos pólos de negociação. De um lado os empregadores otimizando a possibilidade de inserir o país no contexto da economia globalizada; de outro, a exclusão incontrolável — e cada vez maior — de grande parte da população mundial do mercado de trabalho, fenômeno reconhecido pelo próprio documento.

No cotidiano das relações interpessoais, o sistemático apelo à solidariedade, embasado em princípios éticos, pode escamotear evidentes conflitos. Na acepção do termo, solidariedade significa uma comunidade total de interesses e de responsabilidades. No entanto, a despeito da diminuição da distância entre os indivíduos promovida pela *desterritorialização* cultural e social e da aparente otimização das interações individuais, o apelo à prática da solidariedade internacional tem, por um lado, carecido de maiores esforços dos países desenvolvidos e, de outro, conquistado espaços significativos na mídia e nos setores mais progressistas do Terceiro Mundo.

É indiscutível a necessidade de se implementar as políticas assistencialistas e/ou compensatórias para os países periféricos diante do aprofundamento das contradições e desequilíbrios sociais e econômicos. Administrar os conflitos inerentes a processos de mudança sempre se constituiu em desafio para as democracias modernas. A diferença, hoje, é que estes têm extrapolado as questões tradicionalmente postas diante da emergência do fenômeno denominado por Huntington (1994) como “choque entre civilizações”.

Ao discutir a legitimidade dos sistemas educacionais, a OEI, no entanto, elege o consenso, e não o conflito, como categoria reguladora das dinâmicas sociais:

Entendemos por consenso o produto de três fatores: uma concordância quanto aos aspectos nucleares ou fundamentais da organização da educação; um talento negociador assentado no respeito à pluralidade, fonte e razão da democracia moderna; um procedimento de tomada de decisões que conta com a participação dos setores interessados ou afetados (OEI, 1996. p.140)

Acrescenta, ainda, que o dissenso deve ser aceito como referência a questões que não são substantivas e nem afetam os aspectos básicos da vida política. A despeito de estar certo na intenção — expressando uma preocupação válida quanto às rupturas e descontinuidades político-administrativas comuns na América Latina — o texto deixou de considerar, no entanto, que os enfren-

tamentos continuam sendo o cerne das democracias contemporâneas. Constituem, justamente, a única possibilidade de construção de programas democráticos de governo e, portanto, de reformas educacionais, tão mais coerentes quanto maiores forem os mecanismos de *transparência e de conflito* institucionais dessas sociedades.

O documento introduz, ainda, a discussão sobre a importância do sistema escolar para os ajustes nos mecanismos de mercado, com ênfase no controle e avaliação; na remuneração por mérito; no apoio à livre iniciativa; na premiação por competência e na busca de maior racionalização administrativa.

A lógica individualista de reconversão produtiva, ao transpor para os sistemas públicos de ensino a avaliação por produto — objetiva e neutra —, escamoteia um forte componente ideológico deslocando, para o terreno da responsabilidade pessoal, a intensificação das já profundas contradições sociais.

Não há possibilidade e nem seria conveniente, no entanto, que houvesse diminuição da esfera de atuação, no presente momento histórico, dessas entidades. Pelo contrário. Apenas se faz necessário o desvelamento de suas práticas discursivas para que a incorporação de padrões e manifestações socioculturais de países não-ocidentais ou do Terceiro Mundo, de um modo geral, não signifique a supressão da emergência dos diferentes etnicismos, religiões e identidades coletivas e das relações de conflito inerentes a essas manifestações.

Mesmo porque a tendência é a de que essas manifestações se ampliem e se agravem. Após a II Guerra Mundial as fronteiras foram violentamente rompidas após um século de dominação arbitrária, promovendo um complexo processo de rearticulação étnica — difícil de ser administrado após a fragmentação territorial e identitária sofrida pelos países dominados. Se essa é a realidade para os países anteriormente alinhados à ex-União Soviética, é mais verdadeiro ainda para os países do Terceiro Mundo, em virtude da imposição européia: 18% de suas fronteiras foram traçadas pela França e 22% pela Inglaterra. Redesenhá-las significa oferecer alternativas de governabilidade e legitimidade para os regimes políticos que irão administrar países cujas identidades se encontram em processo de negociação<sup>10</sup>.

Acrescente-se que, para as democracias contemporâneas, o aprofundamento das desigualdades econômicas permanece o principal mecanismo que alimenta as contradições, sejam aquelas configuradas pelas questões raciais e étnicas,

---

10. "Para complicar isso tudo, a etnia não seria o único critério que as novas fronteiras deveriam levar em conta. Existem, igualmente, as línguas cujo mapa se sobrepõe à carta das etnias, sem coincidir com ela. E há também a história: seria preciso ressuscitar alguns aglomerados antigos, como, por exemplo, o Reino dos Dogons. Lembremos alguns números: a África tem 700 etnias. Seria preciso fabricar 700 Estados, assumindo cada um deles uma forma desajeitada e arrebitada (...)" (Lapouge, 1996. p.A-22).

religiosas ou, de um modo geral, pela necessidade de (re)significação das identidades coletivas<sup>11</sup>.

Dessa forma, a tensão entre as práticas efetivas sociais e as práticas discursivas oficiais promove novas possibilidades de ajustamento nos sistemas educacionais que podem atender, ao menos parcialmente, às demandas postas pelas necessidades de mercado. Permanece, porém, ainda no terreno do imponderável, o novo paradigma de educação preconizado pelo texto, pois, a impossibilidade

parece consistir (...), particularmente no caso da pedagogia, na tentativa de fazer homens e mulheres autônomos, no quadro de uma sociedade heteronômica; e, além disso, no seguinte enigma aparentemente insolúvel: ajudar os seres humanos a aceder à autonomia, ao mesmo tempo que absorvem e interiorizam as instituições existentes, ou apesar disso. (Castoriadis, 1992. p.158)

Mais uma vez, em momento histórico diferente, porém, educação, relações sociais de produção e administração de conflitos se encontram na encruzilhada das práticas discursivas oficiais *versus* possibilidade de (re)construção das práticas efetivas sociais para atender às exigências do (re)ordenamento entre as nações. O produto sobrevivente expressará tão mais as necessidades das sociedades latino-americanas, quanto maiores forem as possibilidades de expressão das culturas regionais pela emergência de conflitos e dissensos, e não o contrário.

Pensar que os sistemas educacionais possam colaborar apenas para a busca da coesão, do consenso, da tolerância entre os povos e da legitimidade e governabilidade democráticas, se transformando na panacéia contemporânea em cujas bases se apoiarão os pilares do desenvolvimento social e econômico, pode levar a um novo equívoco — mais grave devido à sua dimensão transnacional — arremedo daquele cometido nos dourados anos de otimismo. A era de ouro, encerrada no limiar dos anos 70 (Hobsbawm, 1995. p.15), demonstrou que, a despeito do tom otimista de parte da literatura acadêmica e das práticas discursivas oficiais quanto à possibilidade inesgotável de expansão do mercado e das oportunidades sociais inerentes a ela, a realidade atropelou severamente a ausência de cautela que recomendaria crédito menor à capacidade das políticas educacionais e assistencialistas nos países do Terceiro Mundo para reverter o quadro de pobreza.

---

11. O mundo assistiu, atônito, após a queda do muro de Berlim, à emergência de reivindicações que estiveram sendo gestadas e alimentadas nos subterrâneos e às margens dos sistemas políticos fortemente centralizados. Não se tratava, apenas, de diferenças ancestrais entre clãs que acertavam as contas com uma história europocêntrica e ocidentalizada que dominou e impôs seus próprios valores a amplos setores populacionais de outras regiões do mundo. Tratava-se, também, da reivindicação de segmentos tão ocidentalizados quanto os originais povos arianos, produtos históricos, coletivos e sociais que pretendiam ingressar no círculo dos consumos diversos: de bens e serviços a produtos sofisticados, de objetos a desejos imponderáveis de realização pessoal. Desejos mediatizados, porém, a partir do esfacelamento dos Estados-nação, por conglomerados, organizações multinacionais e organismos públicos multilaterais de financiamento (Ianni, 1995. p.46).

É inegável, no entanto, que há um paradoxo instaurado em âmbito mundial promovido pela multilateralidade das organizações contemporâneas. De um lado, com a participação e mediação dessas entidades supranacionais, as políticas educacionais e compensatórias, inegavelmente, têm permitido a alguns países do Terceiro Mundo a manutenção de níveis de governabilidade fundamentais para a ampliação das conquistas democráticas.

De outro, porém, há a potencialização da crise da “natureza e do âmbito das autoridades responsáveis pela tomada de decisões supranacionais, nacionais, subnacionais e globais (...)” (Hobsbawm, 1995. p.556-7). No contexto de mudanças políticas operadas internacionalmente, o refluxo de atuação dos partidos de massa, a crise das democracias liberais, o declínio do poder do Estado e o inegável superdimensionamento dos meios de comunicação solaparam os consensos políticos e configuraram “os tomadores de decisões menos perturbados [como aqueles que escapam] completamente à política democrática: empresas privadas, autoridades supranacionais e, claro, regimes não democráticos” (Hobsbawm, 1995. p.558).

Dessa forma, as principais tendências<sup>12</sup> que podem ser verificadas no estabelecimento das diretrizes internacionais para as reformas educacionais — incluindo-se as orientações da Organização dos Estados Ibero-americanos para os sistemas educacionais da América Latina — se encontram no centro do aprofundamento da crise das autoridades nacionais para administrar assuntos de interesse interno a seus países.

A negociação em torno das cláusulas sociais torna-se um exercício mais complexo uma vez que o fluxo de grandes financiamentos para o Terceiro Mundo, visando à estruturação dos serviços sociais de suporte à instalação dos parques industriais, se esgotou nos anos 70. Trata-se, agora, de negociar patamares mínimos de financiamento que mantenham o equilíbrio social desejável, obrigando os países a dar satisfação às autoridades supranacionais sobre seus equívocos e irresponsabilidades político-administrativas no que tange a gastos públicos e ausência de prioridade para o setor social. Nesse cenário, porém, a prioridade à agenda social é controversa. Presente nos discursos oficiais, tal prioridade enfrenta a exigência, ao mesmo tempo, de contenção de recursos na área.

O mais interessante é recordar que, historicamente, a constituição dos graves problemas sociais da América Latina teve intensa colaboração dos mesmos países em cujas bases territoriais estão organizadas as entidades que hoje operam com poder de Estado supranacional. Resta saber se, no palco das relações internacionais, o tom predominante sobre a necessidade de cooperação entre os povos, de desenvolvimento do sentimento de solidariedade e de

---

12. Alguns dos principais documentos oficiais que estabelecem princípios e pressupostos para essas reformas do ensino estão citados no início deste texto.

instauração de um projeto ético para as sociedades, utilizando-se os sistemas de ensino para essa finalidade, não estará constituindo mais uma prática discursiva oficial de *mão única*: válida apenas para os países que permanecem na periferia das decisões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTMAN, F. A Escalada do Islã. *Revista Veja*, São Paulo, Abril Cultural, 9 fev. 1994.
- ARGENTINA. Ministério de Cultura y Educación de la Nación. Consejo Federal de Cultura y Educación. *Contenidos básicos comunes para la educación general básica*. 1994.
- BENEVIDES, M. V. M. *A Consciência da cidadania no Brasil*. São Paulo: FDE, 1995. (mimeo)
- BRASIL. Ministério de Educação e Desporto. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1995.
- CARVALHO, L. M. G. X. Nova conflagração mundial: guerra entre nações ou guerra entre civilizações? *Revista Impulso*, Editora da Universidade Metodista de Piracicaba, 1996.
- CASTORIADIS, C. *A Instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- \_\_\_\_\_. *O Mundo fragmentado: as encruzilhadas do labirinto III*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- CEPAL/UNESCO/OREALC. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago do Chile, 1992.
- CERTEAU, M. *A Invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- DAVIDSON, I. Least bad solution. *Financial Times*, London, 1996.
- ESPANHA, Ministério de Educación y Ciencia. *Adaptaciones curriculares: primaria*. Madrid, 1992. 9 v.
- FARIA, E. J. *O Brasil pós-constituinte*. Rio de Janeiro, Graal, 1989.
- HOBBSAWM, E. *Era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, S. The Clash of civilizations? *Foreign Affairs*, v.72, n.3, Summer, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A Terceira onda: a democratização no final do século*. São Paulo: Ática, 1994.

IANNI, O. *A Sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LAPOUGE, G. Fronteiras-cicatrices criam África absurda. *O Estado de S. Paulo*, p.A-22, 17 nov. 1996.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educacionais*: documento de trabajo provisional. Chile, 1996.

RIBEIRO, R. J. Universidade: autoridade e democracia. *Educação Brasileira*, Brasília, v.15, n.31, p.27-35, 1993.

