

Universidade Federal Fluminense
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

A internacionalização das Políticas Educacionais nas Cúpulas das Américas

Niterói, 2013

Jane Machado da Silva

A Internacionalização das Políticas Educacionais nas Cúpulas das Américas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, Campo de Confluência Políticas Públicas, Movimentos Instituintes e Educação, como requisito parcial para a obtenção de título de mestre. Sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Adonia Antunes Prado.

Niterói, 2013

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

S586 Silva, Jane Machado da.

A internacionalização das políticas educacionais nas Cúpulas das Américas / Jane Machado da Silva. – 2013.

108 f.

Orientador: Adonia Antunes Prado.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2013.

Bibliografia: f. 101-108.

1. Cooperação internacional educativa. 2. Desenvolvimento.
3. América. 4. Brasil. 5. Indicador educacional. I. Prado, Adonia Antunes. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Educação.
III. Título.

Jane Machado da Silva

A Internacionalização das Políticas Educacionais nas Cúpulas das Américas

Aprovado em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a. Adonia Antunes Prado - UFRJ/UFF

Prof. Dr^a. Lea da Cruz - UFF

Prof. Dr^a. Angela Maria Souza Martins - UNIRIO

Niterói, 2013

A todos os americanos do centro e do sul, por quem os Estados nacionais deveriam trabalhar incansavelmente.

A todos aqueles que sacrificaram sua existência para garantir às gerações futuras um mundo onde o exercício do conhecimento não se tornasse apenas um alimento do ego.

A Edeilson Matias com quem aprendi que a disciplina é elemento essencial para a organização do pensamento e da vida (In memorian).

Aos amigos e familiares, aos quais todo esse tempo eu negligenciei em razão da necessária ausência.

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, aos sujeitos históricos que se mobilizaram em torno da luta pela educação pública de qualidade, pois como consequência desse esforço, nós sujeitos da contemporaneidade, temos garantido o acesso a níveis educacionais anteriormente inatingíveis por uma considerável parcela da população brasileira. Espero que os 20 anos de estudo a mim oportunizados pelas instituições públicas de ensino permitam que eu também seja capaz de prosseguir nessa luta, em prol do acesso, da melhoria da qualidade e da democratização da escola, da universidade e da pesquisa. Em segundo lugar, agradeço à minha orientadora, Adonia Prado, pela disposição em dialogar e por acreditar na proposta de pesquisa.

Devo agradecer também ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, lócus privilegiado de ação e reflexão, ainda que meio adormecido, pela emblemática licença (remunerada) a mim concedida, considerando que toda a minha trajetória escolar se deu concomitante a atividades laborativas. Não poderia deixar de agradecer aos colegas de trabalho, referências acadêmicas e ou/políticas no Inep, Guilherme Rios, Joana D'arc, Simone Poch, Patrícia Andreia, Ana Magna e João Bacchetto, que assim como o processo de greve (2010), contribuíram para delinear a primeira versão do projeto e para o amadurecimento intelectual. Registro também meus agradecimentos aos colegas Alexandre Jaloto e André Vitor, com os quais travei interessantes debates acerca dos direitos educacionais, principalmente ao que tange à educação de jovens e adultos. À Jovina Ramos, pela constante presença e lembrança da necessidade de manter vivo o movimento de luta no seio do Inep.

Agradeço ainda ao grupo de Pesquisas de Monitoramento dos Indicadores Socioeducacionais dos Municípios de Influência do Comperj da Faculdade de Educação, especialmente, ao professor Jorge Najjar pela acolhida, pela confiança e pelas oportunidades e à Sheila Dassie pela amizade e compreensão. À Gabriela Saba sempre companheira e amiga, à Ednilza, Marcos Macedo, Luciano, Elaine e Edylane, colegas de turma. A Tadeu Pereira dos Santos, velho amigo que de Uberlândia acompanhou todos os dramas e realizou várias leituras do texto. À Jussara Valéria e Raphael Alberto, pelas leituras iniciais e a Bolivar Alves do Santos, colega do Inep, que apesar de físico, tanto contribuiu para o formato final do texto e do título. À Neide, professora da rede pública do Rio de Janeiro, recém diretora de unidade

escolar no Caju, pela solidariedade com que me acolheu nos primeiros dias de tensão na cidade maravilhosa, assim como a Hedir pela disposição e gentileza com que me recebeu, mesmo sem me conhecer. À Samara, Dara e a Elizabete facilitadoras do processo de adaptação em terra estrangeira. Às colegas “da república”, marxistas da linha *Trabalho e Educação* com quem compartilhei inúmeras impressões de leitura, especialmente a Paula cujo objeto de pesquisa se aproxima do proposto para esse trabalho. Por fim, agradeço ao professor Elionaldo, por toda a dedicação aos assuntos caros à universidade, às políticas públicas e à formação e ao respeito aos discentes.

Resumo

Este estudo tem como objetivo mostrar que os acordos estabelecidos nas reuniões de Cúpula das Américas pelos Chefes de Estado e de Governo, sob a égide de um discurso de cooperação e fortalecimento do Hemisfério, funcionam como um processo de internacionalização da gestão das políticas públicas nacionais. Em nome da integração no campo educacional, criam-se novos mercados, propõem-se padrões de qualidade e desenvolvem-se mecanismos de controle, por meio dos chamados indicadores educacionais, que visam a orientar a produtividade docente e a transferência de recursos financeiros às escolas. Nesses termos, diante da configuração do sistema capitalista e da posição do Brasil frente às políticas econômicas internacionais, questiona-se se de fato a cooperação hemisférica é capaz de fortalecer a solidariedade entre os povos, respeitando a soberania de cada Estado participante, bem como se é possível falar realmente em políticas nacionais de Educação.

Palavras-Chave: Internacionalização, Cooperação, Educação, Desenvolvimento, Cúpula das Américas, Indicadores Educacionais.

Abstract

This study aims to show that the agreements reached at the meetings of the Summit of the Americas by the Heads of State and Government, under the aegis of a speech and strengthening cooperation in the hemisphere, function as an internationalization process of the management of national policies. On behalf of integration in the educational field, for example, it creates new markets, of quality standards and develop control mechanisms (through so-called educational indicators) that are intended to guide the teaching productivity and transfer of financial resources to schools. In these terms, given the configuration of the capitalist system and the position of Brazilian the face of international economic policy, one wonders whether the hemispheric cooperation can strengthen solidarity among peoples, respecting the sovereignty of each participating state and the existence of national education policies.

Keywords: Internationalization, Cooperation, Education, Development, Summit of Americans, Education Indicators.

LISTA DE SIGLAS

AID - Associação Internacional do Desenvolvimento

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CEPAL – Comissão para Econômica para a América Latina

CDI – Cooperação para o Desenvolvimento Econômico

CID – Conselho Internacional de Desenvolvimento

CEB – Câmara de Educação Básica

CES – Câmara de Educação Superior

CNE – Conselho Nacional de Educação

CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação

DAEB – Diretoria de Avaliação da Educação Básica

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos

OLPED – Observatório Latino Americano de Políticas Públicas Educacionais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PRIE – Projeto Regional de Indicadores Educativos

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema de Avaliação da Educação Pública

SEB – Secretaria de Educação Básica

SIMEC- Sistema Integrado de Monitoramento e Controle

UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNCME – União dos Conselhos Municipais de Educação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Da Construção e Desconstrução do Objeto	16
2	POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO	22
2.1	Das Funções das Políticas e dos Sistemas Educacionais	26
2.2	A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	31
2.3	As condições para a Internacionalização	34
2.4	Desenvolvimento e Internacionalização	43
3	EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA CÚPULA DAS AMÉRICAS	52
3.1	Educação: o que avançou de Miami a Mar Del Plata?	54
3.1.1	Cúpula de Miami (1994)	58
3.1.2	Cúpula de Santiago (1998)	62
3.1.3	Cúpula de Quebec (2001)	65
3.1.4	Cúpula de Mar Del Plata (2005)	67
3.2	Democracia e Cooperação Internacional	70
4	DOS COMPROMISSOS DE CÚPULA À OPERACIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO	76
4.1	Categorias de Composição do PRIE	84
4.2	Breve análise do efeito local das metas regionais da Cúpula das Américas	90
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
6	REFERÊNCIAS	101

1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta o resultado do estudo desenvolvido no âmbito do Campo de Confluência Políticas Públicas, Movimentos Instituintes e Educação da Universidade Federal Fluminense, o qual busca discutir em que medida a transformação dos mandados regionais¹ das reuniões de Cúpula das Américas (1994/2012) em políticas públicas nacionais, concretiza a internacionalização da gestão da educação básica.

As reuniões de Cúpula das Américas constituem um espaço em que os países da “América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul se reúnem para superar suas diferenças e promover suas metas comuns.”² A responsabilidade pela instalação dessas reuniões é da Organização dos Estados Americanos (OEA)³, que desempenha o papel de secretaria técnica do “processo de Cúpula”. Essa organização conta com a participação de 34 países⁴ e se coloca como um dos principais fóruns governamentais da região.

As primeiras reuniões de Cúpula ocorreram em 1956, no Panamá e em 1967 no Uruguai. Tinham como objetivo discutir temas relacionados à segurança nacional do Continente Americano. A instituição desse fórum, aparentemente, relacionava-se à

¹Os mandatos regionais são os acordos assinados pelos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante as reuniões dos Chefes de Estado e de Governo, os quais explicitam interesses comuns voltados tanto para o desenvolvimento local como fundamentalmente para o desenvolvimento regional, hemisférico.

²Diálogo Político. OEA. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/dialogo_politico.asp. Acesso em 20 jun. 2012.

³ Fundada em 1948, embora a carta de fundação tenha entrado em vigor em dezembro de 1951. Posteriormente, foi emendada pelo Protocolo de Buenos Aires, assinado em 1967 e que entrou em vigor em fevereiro de 1970; pelo Protocolo de Cartagena das Índias, assinado em 1985 e que entrou em vigor em 1988; pelo Protocolo de Manágua, assinado em 1993 e que entrou em vigor em janeiro de 1996; e pelo Protocolo de Washington, assinado em 1992 e que entrou em vigor em setembro de 1997. Conforme informações disponíveis em: www.oas.org. Acesso em: 20 fev. 2011.

⁴ Participam do sistema interamericano os seguintes Estados: Antígua e Barbuda; Argentina; Bahamas; Barbados; Belize; Bolívia; Brasil; Canadá; Chile; Colômbia; Costa Rica; Comunidade Dominicana; El Salvador; Equador; Estados Unidos da América; Granada; Guatemala; Guiana; Haiti; Honduras; Jamaica; México; Nicarágua, Panamá; Paraguai; Peru; República Dominicana; Saint Kitts e Nevis; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas; Suriname; Trinidad e Tobago; Uruguai; República Bolivariana da Venezuela. O governo de Cuba foi excluído da participação do sistema interamericano, no entanto em 2009, os Ministros de Relações Exteriores das Américas solicitaram que a Resolução de 1962, que excluiu o Governo de Cuba de participação no sistema interamericano, cesse seu efeito, questão que ainda na Cúpula de 2012 não foi resolvida.

necessidade de fortalecimento da OEA, em um contexto de realinhamento político como o da Guerra Fria, em que se vislumbrava a necessidade de discutir as estratégias de defesa dos Estados nacionais. As primeiras reuniões de Cúpula⁵, chamadas pelo Observatório Lationamericano de Políticas Educacionais (OLPED, 2004),⁶ de Cúpulas históricas, fortaleciam a ideia do *Panamericanismo*⁷, na vertente norte-americana, que se baseava na crença de que se as condições de miséria das populações da região fossem modificadas, isso as protegeria da ideologia comunista. No entanto, o processo de cúpula foi retomado pelo governo dos Estados Unidos a partir dos anos de 1990, com o objetivo de fomentar o debate sobre os desafios do continente e de instituir a Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA), projeto abortado em 2005.(Feldfeber & Saforcada, 2004).

Desde o início da reativação do processo de Cúpula pela OEA até à produção desta pesquisa foram realizadas 08 reuniões. A primeira, em Miami em 1994 e a última em abril de 2012, na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia. Na análise aqui proposta iremos nos deter apenas aos documentos produzidos em quatro das 08 edições, mais precisamente às Declarações que reúnem as orientações gerais para a tomada de decisão dos países americanos, bem como os Planos de Ação que apontam para as estratégias que devem convergir para a realização dos compromissos acordados na I Reunião de Cúpula, Miami (1994), II Reunião de Cúpula, Santiago (1998), III Reunião de Cúpula, Quebec (2001) e IV Reunião de Cúpula, Mar del Plata (2005).

Realizamos esse recorte considerando a coincidência dos compromissos assumidos pelos Chefes de Estado e de Governo com as reformas educacionais iniciadas na América Latina na década de 1990, a partir de quando se verifica também a institucionalização e reforma dos sistemas de avaliação da educação básica no Brasil, bem como as reformulações desses sistemas, incluindo a criação do Índice de desenvolvimento da Educação Básica mais recentemente, em 2005, como atendimento aparente à demanda do Projeto Regional de Indicadores Educacionais (2000), na categoria “Calidad de la Educación”,

⁵As principais ações consensuadas naquele período estavam relacionadas à criação do *Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID)* e de elementos para a definição da *Aliança para o Progresso* (Feldfebere Saforcada, 004).

⁷ Pode ser entendido como um movimento de solidariedade continental que buscava a manutenção da paz nas Américas, a preservação da independência dos Estados americanos e o estímulo ao inter-relacionamento, originado no início do século XIX. Entretanto, esse projeto de solidariedade continental tem duas concepções distintas: o Bolívarismo e o Monroísmo.

a qual previa também a mensuração de “La eficiencia Del sistema.” Este indicador foi avaliado pelo grupo responsável pela execução do PRIE - dentre eles o Brasil- , como sendo de extrema complexidade dada as inúmeras variáveis a serem consideradas numa provável composição de um índice capaz de mensurar quais deveriam ser os padrões mínimos de qualidade da educação pública. (Dourado, 2005; Declaração Final, II Fórum hemisférico, 2005).

Com vistas a alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa esta dissertação teve como eixo de discussão a Cooperação, enquanto instrumento da internacionalização, que em alguns momentos aparece no texto também como cooperação solidária, justificada no sentido de estabelecer um tipo de interação ou interdependência capaz de conduzir os países de *desenvolvimento relativo*⁸ ou *dependentes* à uma condição societal mais desejável. Nesses termos, esbarramos a todo o momento com as teorias da modernização ou projetos “desenvolvimentistas”, os quais também foram formulados ou compartilhados pelos organismos multilaterais, tais como a ONU, que por meio da Comissão para o Desenvolvimento da América Latina (Cepal), por exemplo, sistematiza estudos e projetos a serem implementados na região desde os anos 1950. Assim como as propostas mais recentes de reforma educacional capitaneadas pela Unesco, OEI, OEA e Banco Mundial, que têm como marco o *Consenso de Washington* e a *Conferência Educação Para Todos*.

Nesse sentido, discutimos como se dá o processo de internacionalização da gestão das políticas públicas, a partir da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), o que significa dizer que as decisões sobre as prioridades nacionais são negociadas em fóruns “mundiais,” regionais e sub-regionais, de modo que as instituições multilaterais, em alguma medida, colaboram para que a agenda educacional seja internacionalmente estruturada e que o desenvolvimento seja pensado a partir de uma perspectiva de interdependência, subordinada à uma ideia de “solidariedade capitalista”, uma vez que o sistema de cooperação internacional, desenhado pelos organismos supranacionais, não pressupõem mudanças estruturais nas sociedades locais/nacionais.

Desse modo, verificamos também em que medida as metas regionais acordadas no âmbito das reuniões de cúpula indicam a estruturação de uma agenda educacional hemisférica

⁸ Expressão adotada pelos organismos internacionais para fazer referência aos países em desenvolvimento a qual tomamos como equivalente a expressão “países dependentes”.

que esteja em sintonia com uma agenda mundialmente sugerida pelos organismos multilaterais, que na condição de instâncias intergovernamentais dão a linha para as políticas internas e externas. Ante o exposto organizamos essa dissertação a partir desta introdução, de três capítulos e das considerações finais, posto que diante do tempo para a realização da pesquisa e amadurecimento teórico do referencial não seria possível falarmos em “conclusão.”

No capítulo I, intitulado *Políticas Públicas, Desenvolvimento e Educação Nacional*, buscamos discutir o quanto fatores internos e externos ao Estado nacional concorrem que no momento de definição de uma política pública.

No capítulo II, *Educação e Desenvolvimento na Cúpula das Américas*, analisamos as motivações políticas para instalação das reuniões de Cúpula, os avanços alcançados em relação à implementação dos mandatos educacionais acordados nas reuniões de Miami (1994), Santiago (1998), Quebec (2001) e Mar Del Plata (2005), bem como a relação que estabelecem entre educação e desenvolvimento. Nestes termos, nos debruçamos fundamentalmente na análise documental das *Declarações e Planos de Ação* produzidos nas reuniões de Cúpula, bem como na análise dos desdobramentos dos acordos.

No capítulo III, *Dos Compromissos de Cúpula à Operacionalização da Cooperação*, analisamos como alguns dos mandatos regionais da Cúpula das Américas se materializaram por meio do Projeto Regional de Indicadores Educacionais (PRIE), concretizando o processo de internacionalização da gestão das políticas a partir da *cooperação solidária*.

1.1 Da Construção e desconstrução do Objeto

A necessidade de transformar a angústia do cotidiano em reflexão epistemológica surge da experiência de trabalho no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável por desenhar e executar as políticas de avaliação da educação nacional. Ao longo do processo ou do ciclo de uma política pública, na função de técnico

que colabora com sua execução, na maioria das vezes não se consegue visualizar os objetivos finais que justificam sua realização, não se tem clareza de onde ela vem, que tipo de necessidades sociais estão demandando a organização de determinadas atividades, de modo que se verifica um certo estranhamento, como cidadão e como técnico, quanto aos discursos que justificam a concepção e execução dessas políticas, bem como o modo com que são socializados os seus resultados.

No interior da Administração Pública ocorre um tipo de *alienação do trabalho*, uma vez que não se tem ideia do todo, compartimentado em diversas instituições e diferentes setores da burocracia estatal. Nestes termos, nossa discussão pressupõe compreender, em alguma medida, quais forças sociais internas ou externas ao Estado nacional influenciam ou determinam a concepção e implementação das políticas públicas.

Para tanto, estabelecemos como recorte as reuniões da cúpula das Américas coordenadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no período de 1994 a 2005, buscando demonstrar que cada vez mais se intensifica o processo de interdependência das nações e conseqüentemente a internacionalização das políticas públicas, uma vez que são acordadas entre os Estados nacionais, no âmbito das instituições multilaterais, uma série de ações a serem implementadas para “[...] consolidar e levar avante laços mais estreitos de cooperação e a transformar nossas aspirações em realidades concretas.” (Declaração de Princípios, I reunião de Cúpula das Américas, Miami, 1994).

Para possibilitar a compreensão da sistemática de organização das reuniões de cúpula, bem como captar a orientação político-ideológica expressa nos documentos, sustentamos nossas análises a partir da leitura das declarações e planos de ação, consensuados pelos Chefes de Estado e de Governo em 04 dos encontros realizados pela Cúpula das Américas. A análise documental teve como foco 04 Declarações e 04 Planos de Ação⁹. Desse modo, buscamos evidências, pistas que apontassem para elementos que tornam concretos, que capturam a ideia do movimento de internacionalização.

⁹Estes documentos estão disponíveis no sitio da OEA, com versão em português e espanhol (www.oas.org)

O II Fórum hemisférico, ocorrido em Brasília em 2005 é uma importante referência para nossa discussão. Foi um espaço onde os países participantes da Organização dos Estados Americanos (OEA) juntamente com os especialistas convidados, discutiram a criação de indicadores que pudessem apreender referências de qualidade do ensino público, preservando as peculiaridades das culturas locais e ao mesmo tempo sendo comparáveis internacionalmente. No mesmo ano, ocorreu também a IV reunião de Ministros da Educação do continente americano, em Trinidad e Tobago. Na ocasião, foram acordadas importantes iniciativas quanto ao acompanhamento do desempenho dos sistemas educacionais dos Estados e governos participantes das reuniões de Cúpula das Américas.

Ante o exposto, percebemos que a ideia da qualidade da educação pública que parecia estar circunscrita ao âmbito nacional, ou dito de outro modo, ser apenas de interesse local, não responde apenas a um planejamento que vise à melhoria do impacto das políticas públicas nacionais de educação. Se bem observarmos, os fóruns, as reuniões, as conferências, bem como o grande número de relatórios produzidos pelos organismos multilaterais desde o final da Segunda Guerra Mundial até os dias de hoje, constataremos que expressam interesses que não dizem respeito a uma única nação, mas a uma possível comunhão que levaria os países não hegemônicos a desenvolverem condições de vida mais desejáveis para a população. Desse modo, estes organismos (re) produzem uma eterna receita para o desenvolvimento, cujos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são o principal exemplo.

A partir da análise dos documentos produzidos pelos organismos internacionais é possível afirmar que as políticas locais estão sendo cada vez mais condicionadas às políticas sub-regionais, regionais e mundiais, intensificando as relações de interdependência entre os Estados nação que se vinculam a diversos espaços de regulação multilateral. O que em uma lógica capitalista não resulta necessariamente numa cooperação para emancipar ou permitir um outro status na divisão internacional do trabalho.

Nestes termos, o fato de discutir a validade ou não dos indicadores educacionais para a melhoria da qualidade do ensino público, ao longo de nossas reflexões, passou a ser um aspecto secundário na pesquisa, pois os indicadores são apenas uma escolha técnica de um procedimento, uma síntese estatística, embora em certa medida demonstrem a concepção de educação, de qualidade e de sociedade que se deseja defender. De acordo com Besson (1995)

as estatísticas representam uma leitura da realidade e estão completamente comprometidas com uma escolha racional, proposital do que delas se deseja extrair. O autor pontua a necessidade de relativização das estatísticas que geralmente estão subordinadas as estratégias e posição dos órgãos de comunicação e instituições de poder, embora sejam costumeiramente apreendidas pelo grosso da população como uma verdade imparcial.

Assim, chegamos à conclusão de que seria muito mais necessário e urgente, investirmos na compreensão das concepções que nos levam a mensurar os desempenhos dos sistemas educacionais, de confiar o diagnóstico à estatística pura, sem contextualização, sem mediação de uma leitura de causa e efeito, do que nos concentrar nos próprios instrumentos de medição de desempenho como desejávamos realizar anteriormente, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Diante dessa percepção não bastava mais perguntar por que avaliar os sistemas educacionais, como avaliar, ou compreender quais os efeitos e impactos das avaliações.¹⁰ Seria necessário capturar a essência do problema, fazer um certo esforço, um *detour*. Descortinar algumas questões que na maioria das abordagens tem sido naturalizadas, como se não houvesse outras possibilidades de concepção¹¹ e gestão das políticas públicas.

Em um segundo momento de redefinição do objeto de pesquisa, nossa proposta buscava analisar quais eram os impactos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nas redes e escolas municipais, entretanto identificamos que nas dissertações

¹⁰Para verificar como se encontrava a produção de pesquisa nessa área realizei em 2011, um breve levantamento no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) buscando trabalhos que fizessem referência ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ou Avaliação da Educação Básica/Políticas Públicas. Na ocasião, foram localizados 43 (quarenta e três) trabalhos, destes 17 (dezesete) foram selecionados. Conforme leitura preliminar, as dissertações (defendidas em 2009 e 2010) foram agrupadas nos seguintes eixos de pesquisa: **Acesso e qualidade da educação (07)**, **Gestão e Políticas Públicas (07)**, **Avaliação e práticas no contexto da escola (1)**, **Estudo de variáveis que impactam no cotidiano da escola (1)**, **Relação da expansão da educação superior e a melhoria da Educação Básica (1)**. Treze dessas dissertações foram produzidas em Programas de Pós-Graduação em Educação, o restante da produção estava distribuída nas áreas de Ciências Contábeis, Ciência Política, Administração e Educação Física. Partindo da observação dos eixos em que as pesquisas se concentram a tese de Antônia Almeida Silva dirigida a trabalhos sobre políticas educacionais, produzidos nos anos noventa e no período subsequente, continua atual, pois a minoria das pesquisas, conforme destaca o estudo, tomam a política pública em seu conjunto. Uma abordagem integradora, segundo Silva (2008). Nessa perspectiva a autora vislumbra novas possibilidades de tensionar os percursos metodológicos e repensar a produção no campo das políticas públicas.

¹¹As políticas que vem sendo desenvolvidas desde o Consenso de Washington (1989) são concebidas considerando a focalização dos recursos para grupos prioritários. Elas passam a atender a um público ainda mais restrito e a assumir um caráter compensatório.

produzidas sobre o tema essa era a abordagem mais recorrente, motivo pelo qual abrimos mão desse debate, priorizando uma discussão mais integradora, que embora partisse de um aspecto particular, pudesse nos dar a ideia de totalidade de um determinado processo.

Daí percebemos que seria necessário entender, em primeiro lugar, qual concepção de educação é assumida pelo Estado ou pelo governo, o que conseqüentemente responderia às demais questões que viessem a ser suscitadas. Também nos pareceu ser pertinente examinar em que medida o contexto político internacional interfere nesse entendimento, considerando que as intervenções planejadas por meio das políticas públicas têm objetivos específicos, de transformar, de alterar, ou de conformar a sociedade. Nessa perspectiva, dialogamos com Kosik (2011, p.31), quando ele considera que

Cada coisa sobre a qual o homem concentra o seu olhar, a sua atenção, a sua ação ou a sua avaliação, emerge de um determinado todo que a circunda, todo que o homem percebe de um determinado pano de fundo que indeterminado, ou como uma conexão imaginária, obscuramente intuída.

Nesses termos, a realidade das coisas não necessariamente está expressa ou explícita, pois cada objeto percebido ou elaborado pelo homem faz parte de algo maior, do que apenas aquilo que imediatamente se manifesta ou se aparenta. O todo seria a luz que ilumina, que nos faz compreender esse objeto singular. Esse movimento é possível de ser apreendido apenas por meio da apropriação prático-espiritual do objeto, o que significa dizer que a partir de inquietações provocadas pelas experiências do nosso cotidiano, podemos abstrair e propor reflexões que nos possibilite compreender a totalidade das coisas, pois a imagem da realidade não é a realidade mesma. Em outras palavras “A totalidade é o ponto de partida para o conhecimento em que a relação dialética dos contrários se alterna entre o particular e o universal” (LOWY, 1991, p.02).

Partindo dessa concepção da realidade temos que fazer o exercício de olhar para além daquilo que conhecemos. Para aquilo que ocorre num espaço em que não atuamos. Enfim, no processo de construção do conhecimento, ao que se refere ao nosso objeto de estudo, entender quais interesses, conflitos e conformações se articulam com o planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, mais precisamente às políticas educacionais. Isto

não significa, no entanto, “transformar o todo caótico das representações, no todo transparente dos conceitos,” esperávamos que no transcorrer desse estudo o próprio todo fosse sendo “delineado, determinado e compreendido” (KOSÍK, 2011, p. 37).

Ao longo da pesquisa o desafio é produzir condições para extrair dos registros documentais, interpretações, comprovar ou refutar hipóteses, assim como analisar as condições em que os registros foram produzidos, contexto social, político, a correlação de forças subjacente às ações formalmente declaradas. Daí o fato da investigação de determinado objeto exigir a articulação de diferentes saberes. Distintas áreas do conhecimento tem de ser acionadas para que seja possível trazer à luz da análise fatos que, a partir do conhecimento disciplinar estanque não seríamos capazes de esclarecer.

No exercício de construção analítica que envolve fontes documentais, estas serão tomadas como vestígios e não necessariamente como um dado rígido ou inalterável. Segundo Bloch (2002) as fontes falam de acordo com o que lhes inquirimos, são as perguntas que condicionam e delinham a análise. Nesse sentido, “os objetos não teriam movimento na sociedade humana se não pela significação que os homens lhe atribuem”. No processo de análise documental, tentamos retirar das fontes, informações que os registros não tensionavam fornecer, mas que no entanto, em razão dos ideais e concepções se configuram como um tipo de testemunho involuntário.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO NACIONAL

Neste primeiro capítulo buscamos compreender o significado do fenômeno da internacionalização e como ele se manifesta ou determina as políticas públicas para o desenvolvimento, o que nos aproxima de François Chesnais (1996). Este autor nos ajuda a compreender as várias dimensões da internacionalização, o qual poderia de fato supor um processo positivo em que saberes, experiências são compartilhados por meio de uma cooperação solidária, capaz de alterar as condições de subalternidade em que alguns dos países pertencentes ao sistema das Nações Unidas foram historicamente relegados. Entretanto, a internacionalização que está posta não parece se fundamentar, necessariamente, em relações de mútua cooperação, em razão da assimetria de poderes que regem as relações internacionais no sistema capitalista.

Ao que se refere à internacionalização das políticas educacionais, propriamente ditas, buscamos dialogar com Akkari (2011). Este autor demonstra que as decisões quanto às prioridades das políticas públicas cada vez mais estão subordinadas a espaços supranacionais, não só na educação superior, onde essa discussão tem sido mais recorrente, mas também ao que se refere a gestão da educação básica. Akkari (2011) chega a questionar a existência de políticas públicas nacionais.

Na perspectiva das políticas de educação superior a internacionalização é entendida como a possibilidade de romper fronteiras, inclusive ao que se refere ao desenvolvimento e uso das tecnologias. Esse processo também diz respeito ao potencial de intercambiar ideias e inovações científicas, por meio da cooperação técnica. Tem-se como principal referência de sua formalização o Acordo de Bolonha, realizado em 1999 entre os países da União Europeia. (Morosini, 2006; Wielewicki e Oliveira, 2010).

Segundo Chesnais (1996) O processo de desregulamentação e a privatização que estiveram presentes no início dos anos 1990 sinaliza a internacionalização dos serviços públicos, ou mais precisamente, das políticas públicas, principalmente aquelas que visam promover os direitos materiais e concretos de saúde e educação. Nesses termos, a economia

mundial seria um conjunto fortemente hierarquizado a nível político, bem como econômico, de modo que, a cada etapa, é a partir das

economias nacionais dominantes que as tendências de funcionamento da economia capitalista vão atingir as economias nacionais dominadas. Estas conhecerão as conseqüências juntamente com os efeitos da dominação política à qual estão submetidas. (CHESNAIS, 1996, p. 54).

No caso das políticas educacionais, essas novas formas de regulação apresentam diferentes graus de internacionalização, verificadas com o nível de participação da iniciativa privada, de mecanismos de descentralização, da regionalização do ensino, da prestação de contas pelos professores e das avaliações concebidas e executadas pelo poder central. Esse processo atende às orientações e recomendações das agencias multilaterais, o que possibilita, por exemplo, a produção de vários relatórios comparativos. “Essas recomendações estão relacionadas à cooperação bilateral ou multilateral na educação e são cada vez mais presentes nos países emergentes”. (AKKARI, 2011, p.09)

Nestes termos, internacionalizar diz respeito a submeter um determinado assunto ao julgamento de duas (bilaterais), ou mais (relações multilaterais) nações. Situação em que se cria um poder regulador intergovernamentais, em uma instancia externa, supranacional, partindo-se do pressuposto de que elas quando colocadas sob essa relação de interdependência se beneficiam mutuamente por distintos graus de interação. A exemplo do que nos coloca Chesnais (1996), a internacionalização deve ser pensada como um todo, pois se materializa em dimensões que não apenas a econômica.

A noção de internacionalização tem caráter genérico. Inclui o comércio exterior, o investimento externo direto e os fluxos internacionais do capital que mantém a forma monetária. Hoje pode até ser ampliada, passando a incluir “as entradas e saídas de tecnologias, seja incorporadas aos equipamentos, seja transmitidas e adquiridas de forma intangível; os movimentos internacionais de pessoal qualificado e os fluxos de informações e dados transfronteiras” (OCDE, 1992, p. 232). Não se trata de contrapor as diferentes formas de internacionalização, e menos ainda de excluir esta ou aquela, mas simplesmente de pensá-las como um todo, estabelecendo entre elas uma *hierarquia* fundamentada tanto na análise quanto nos fatos observáveis e mensuráveis. (CHESNAIS, 1996, p.43)

Como destaca o autor, se observarmos o atual fluxo de relações entre os países, verificaremos que é possível apreender essa totalidade do fenômeno de internacionalização a partir das decisões e metas acordadas nos espaços supranacionais, seja nos fóruns sub-regionais, regionais ou mundiais tais como aqueles organizados pela OEA, OEI e ONU.

Esse exercício político, no ambiente dos fóruns internacionais faz com que os poderes das nações participantes sejam diluídos, ou disfarçados, nem sempre resultando em benefícios mútuos, embora essa situação seja legitimamente amparada pela democracia capitalista. Uma vez que a participação nesses organismos é “voluntária” e “consensual.” Internacionalizar seria então tornar algo interdependente, podendo essa interação resultar em relações de “mutualismo” - em que todas as partes se beneficiam - ou de “amensalismo” - em que alguns tem seu poder inibido em razão das *assimetrias*. Ainda que o discurso da cooperação pressuponha apenas relações *harmônicas positivas*.

Considerando as múltiplas dimensões desse processo, Akkari (2011) nos mostra que ele também afeta a gestão das políticas educacionais de educação básica, por meio dos sistemas de avaliação, da inserção das tecnologias da informação e comunicação, da estruturação do currículo por meio de competências e habilidades e da descentralização de decisões e de recursos do poder central para as outras unidades da federação.

É pertinente ressaltarmos que embora o norte da discussão proposta para o capítulo seja dado por dois termos polissêmicos, desenvolvimento e políticas públicas nos aproximamos até o momento, quanto a este último, da síntese realizada por Saraiva (2006, p. 29) que o compreende como

um sistema de decisões públicas que visa à ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Estamos falando de um conjunto de decisões, no âmbito das prerrogativas político formais do Estado que se destinam a manter um equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios para modificar determinada realidade. Estas decisões baseiam-se geralmente em planejamentos e pressupõem o uso de inúmeras técnicas para instrumentalizar sua

execução e para cada decisão/ação tem-se um objetivo a ser alcançado. Em certa medida, um conjunto de políticas públicas, econômicas, agrárias, sociais, financeiras apresentam uma perspectiva de sociedade que se deseja construir, modificar ou conservar. Nessa direção as tomadas de decisão (momento a partir do qual começa-se a delinear uma intervenção, uma política pública) são geralmente

condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados [ou não] pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAIVA, 2006, p.p 28-29).

A partir do modelo desenvolvimentista concebido pelos Estados Unidos, no final da década de 1940, foram constituídas noções teóricas e operativas de desenvolvimento, assim como instituições que em certa medida subsidiariam o modelo desenvolvimentista imposto ao mundo ao final da Segunda Guerra Mundial. À medida que os programas desenvolvidos e apoiados pelas instituições internacionais não respondiam às expectativas, foram-se sucedendo novas formas de pensar as intervenções do Estado, visando chegar aos resultados pretendidos. (GOMEZ, 2002).

Nesse sentido, as concepções de desenvolvimento estão em disputa, havendo diferentes maneiras de se compreender uma situação de intervenção estatal a fim de promover o bem estar da população. A partir da década de 1960 as metas e estratégias internacionais do sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento passaram a considerar a necessidade de progresso em todos os aspectos do desenvolvimento econômico e social, buscando construir consensos entre os países quantos às ações de promoção do desenvolvimento internacional. A partir da década de 1990, institui-se um indicador para mensurar esse progresso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) composto por variáveis relacionadas à renda, educação, saúde, expectativa de vida. O IDH funciona numa perspectiva comparativa e classificatória, servindo de referência para identificar o grau de desenvolvimento de cada país.

Para defendermos uma concepção de desenvolvimento que atendesse às nossas expectativas nesse trabalho, seria necessário projetar formulações para além dos marcos do modo de produção capitalista, motivo pelo qual nos detemos apenas à definição formal e instrumental já utilizada pelos organismos multilaterais, presente nos documentos analisados.

2.1 Das Funções das Políticas e dos Sistemas Educacionais

Para subsidiar as políticas públicas nacionais de educação no Brasil, o Ministério da Educação (MEC) conta com o Conselho Nacional de Educação (CNE),¹² composto pela Câmara de Educação Básica (CEB) e pela Câmara de Educação Superior (CES). O CNE tem “[...] atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.” (Art. 7º da Lei nº 9.131/ 1995).

No exercício de suas atividades, o Estado brasileiro conta com um Plano Plurianual (PPA), que aglutina as metas e prioridades a serem cumpridas ao longo dos quatro anos de cada governo. Funciona como um instrumento de gestão, que prevê todas as suas ações e que guarda correspondência com o orçamento anual.¹³ O PPA é um instrumento previsto pela Constituição Federal (Art. 165) destinado a organizar e viabilizar a ação pública. As prioridades se materializam em objetivos declarados, políticas públicas compostas por uma série de programas das diferentes pastas ministeriais.

Ao que se refere à pasta do Ministério da Educação, no PPA constam dez ações, as quais se desdobram nos inúmeros programas desenvolvidos e coordenados por esse Ministério, dentre elas a Ação 1067, denominada de Gestão da Política de Educação, que tem como propósito coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área. (PPA/ 2008-2011/MPOG).

O PPA do último mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, 2008-2011, intitulado *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*, estava pautado em três eixos fundamentais: acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. O que denota a priorização da educação, projetada como um dos pilares do processo de desenvolvimento nacional.

¹² Conforme o Art. 7º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 27 jan 2011.

¹³ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Todas as ações do governo deverão ser previstas no PPA e para serem realizadas devem constar na LOA, conforme a Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2012.

No âmbito do Ministério da Educação, há uma secretaria responsável pelas políticas de educação básica. As atribuições formais da SEB, de acordo com o Art. 9º do Decreto nº 7690/2012¹⁴ estão relacionadas à formulação e implementação de políticas que proporcionem o acesso à educação de qualidade e a permanência dos alunos na escola, e ao direito da inclusão social e da valorização dos profissionais da área.

Na execução das ações sob a responsabilidade da SEB, são celebrados acordos e convênios com parceiros e órgãos nacionais, a exemplo da UNDIME, CONSED, UNCME, e internacionais como o PNUD, UNESCO, UNICEF, OEI, os quais fortalecem e qualificam a atuação da Secretaria. A SEB também se apoia em experientes e competentes parcerias com universidades e seus respectivos centros de pesquisa e de formação que, atuando de forma descentralizada, contribuem para qualificar, expandir e autonomizar as ações locais. São 27 Unidades Federadas e os 5.563 Municípios brasileiros que, por meio das suas redes, atuando em regime de colaboração, e apoiadas pelos recursos oriundos das transferências, permitem ao MEC exercer o seu papel de articulador e coordenador da política nacional de educação. Em 2009, a SEB deu continuidade à execução das ações planejadas no âmbito do PDE; prestou assistência técnica aos estados e municípios tendo em vista melhor habilitá-los a gerenciar os recursos que lhes permitirão desenvolver as ações do Plano de Ações Articuladas – PAR/PDE. Em dezembro de 2009, com cerca de 5.480 planos elaborados/em fase de elaboração, o MEC contabiliza a adesão de todas as unidades federadas e de 5.563 municípios. (Relatório de Gestão 2009/SEB/MEC).

A partir do fragmento do Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, que avalia as ações da Secretaria do ano de 2009, temos a oportunidade de confirmar como a ação das unidades que compõem a Administração Pública Federal estão simultaneamente articuladas às instituições locais, assim como às supranacionais, que envolvem relações de multilateralidade. Também verificamos a ênfase na descentralização de recursos e o papel de coordenação que o Ministério exerce quanto às políticas nacionais, bem como os instrumentos que são colocados à disposição dos entes

¹⁴ Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm#art5. Acesso em: 29 dez. 2012.

federados para estabelecer o monitoramento dessas políticas, tais como o *Plano de Ações (PAR) Articuladas*¹⁵ e o *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*.

Além dos órgãos deliberativos e de assessoramento, o Ministério conta também com fundações e autarquias que contribuem para o planejamento e/ou execução das políticas educacionais. Outrossim, ao tomarmos essas políticas como objeto de análise também devemos considerar outras instituições governamentais, como os subsistemas de educação dos entes federados, as universidades, os movimentos sociais, a sociedade civil e a influência das políticas exteriores, tanto as do Estado brasileiro como também as dos demais Estados nação que compõem o sistema das Nações Unidas.

Desse modo, não podemos pressupor que apenas as instituições que respondem formalmente pelas políticas públicas educacionais, atores sociais ou movimentos internos ao Estado nacional, sejam levados em consideração no momento de elaborar uma intervenção de responsabilidade estatal, tais como assegurar os direitos sociais dos sujeitos. Podemos recorrer ao trecho anteriormente citado quanto ao Relatório de Gestão da SEB, pois ele aponta não só para a participação de instituições nacionais¹⁶ na execução de políticas educacionais como também de organismos internacionais¹⁷.

Por isso, é importante fazermos um esforço de apreensão da totalidade das políticas públicas para compreender do que se tratam os fenômenos que estão diante de nós, mas que no entanto não conseguimos apreender ou nos aproximar de sua verdadeira essência, isto porque a realidade com a qual nos deparamos faz parte do mundo aparente, pseudo concreto, que necessita ser desvendado. De acordo com Kosik (2011, p. 15), “o mundo da pseudo concreticidade é um claro-escuro de verdade e engano”. O que significa

¹⁵Conforme define o Art. 9º do Decreto nº 6.094 de 24 de Abril de 2007, o PAR é o conjunto de ações, que serão desenvolvidas pelos sistemas locais de ensino a partir do apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação. Deverá ser realiza um diagnóstico pelo poder público municipal, que possibilite identificar quais as ações prioritárias para responder aos problemas identificados. O resultado aponta o tipo de convênio que deverá ser firmado entre o MEC e o ente apoiado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 29 jan. 2013.

¹⁶União dos Conselhos Municipais de educação (UNCME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

¹⁷Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), Organização das Nações Unidas (UNESCO).

dizer que a essência se manifesta no fenômeno, mas apenas parcialmente, ou sob certos ângulos. Aprender a essência ou a natureza de determinadas políticas públicas significa indagar quais objetivos se desejam alcançar para além do que se verbaliza ou se declara nos seus textos formais.

Desse modo, buscar o sentido ou os nexos da concepção que sustenta as políticas desenvolvidas pelo Estado diz respeito a decompor o fenômeno, na tentativa de identificar o que a parte pode nos contar sobre o todo. O que se esconde por trás do que não conseguimos identificar, analisando apenas os documentos formais, ou a estrutura governamental responsável pela elaboração e execução das políticas educacionais?

Ao analisarmos apenas a organização formal das políticas educacionais, desse ponto de vista, não teríamos como identificar os interesses e conflitos que estão em jogo, pois esses aspectos serão melhor compreendidos a partir de fora, da análise de outros elementos que não são identificáveis nos textos formais, no marco legal das políticas, ou nas instâncias estatais de poder.

Observando os fatos apenas do interior da administração pública, não conseguiríamos captar o projeto maior de sociedade que repousa na definição de seus objetivos. Todavia, visualizamos essa possibilidade a partir do exame dos acordos realizados em outras instâncias intergovernamentais, tais como as reuniões da Cúpula das Américas, realizadas sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Nesse sentido precisamos nos situar politicamente no “sistema mundo” ou no sistema de relações internacionais. A partir de um olhar que considere as forças políticas que estão em disputa na concepção e execução das políticas públicas é que provavelmente conseguiremos evidenciar intencionalidades para além dos objetivos formalmente declarados. De acordo com Offe (1990, p.09).

As funções sociais do sistema educacional não podem ser analisadas de modo adequado se partimos (mesmo que de forma indireta, exploratória e secundária) das intenções declaradas e finalidades estabelecidas por professores, especialistas em currículos, funcionários ligados ao sistema educacional, organizações ativas na política da educação, ministérios, etc.,

Na perspectiva desse autor não há como sustentarmos uma análise segura quanto às funções sociais do sistema educacional, a partir da perspectiva dos atores sociais ligados isoladamente às dimensões intra ou extraescolares. Uma vez que apenas uma parte das funções sociais desse sistema se realizam. Isso porque, não haveria autonomia do sistema educacional, enquanto subsistema social, para realizar os fins por ele mesmo determinados. Para Offe (1990) várias circunstâncias que agem sobre o sistema não são e nem podem ser levadas em consideração pelos atores que participam de sua concepção e planejamento.

Considerando que os sistemas comportam a soma dos resultados das políticas desenvolvidas, suas funções não decorreriam das intenções explícitas de qualquer ator a ele ligado. Na sociedade capitalista estas funções acabariam sendo determinadas por “circunstâncias que não são levadas em conta por nenhum dos atores ao estabelecerem objetivos ou formularem planos. Na verdade, em geral, essas condições agem contra as finalidades declaradas” (OFFE, 1990, p.10). Assim, estaríamos correndo o risco de instituir arbitrariamente quais finalidades do sistema educacional devem ser vistas como dominantes, se partirmos apenas da visão de um dado observador, mesmo porque na experiência cotidiana, diante de oscilações administrativas e políticas os objetivos da política podem não ser alcançados.

De acordo com Offe (1990, p.09) “[...] existiria o perigo de que o grande número de heterogêneas finalidades e a diversidade de avaliação sobre a importância dos elementos isolados, nelas presente, tornassem impossível de fazer qualquer coisa”. Por fim, esse autor defende que

[..] não é a partir das “estratégias da produção educacional” [...], nem da estratégia do “capital”, dos partidos, das associações, do ministério da educação; da administração escolar, dos conselhos, das fontes de organização do orçamento, etc., que se pode entender a efetiva realização das funções sociais globais do sistema educacional ou a transformação dessas funções. Tais estratégias desempenham um papel apreciável e de grande importância ao lado de outros fatores que, nas relações estratégico-políticas, esbarram no seu campo social; entre estes outros fatores estão determinadas instituições, tradições e imperativos funcionais ativos numa sociedade e que não derivam de estratégias resultantes dos fatores anteriormente citados. (OFFE, 1990, p.11)

A referida nota nos chama atenção para o fato de que no cotidiano das ações voltadas para o sistema educacional não há como ter controle sobre os seus efeitos. Temos

que considerar os vários elementos que irão interagir com as escolhas e intenções dos professores, dos gestores, dos ministérios da educação, enfim da sociedade. Há situações, segundo Offe (1990) que não podem ser previstas, pois estas não resultam de estratégias articuladas por nenhum dos atores que participando processo que envolvem o sistema e as políticas educacionais.

2.2 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Na perspectiva de pensar outras finalidades para as políticas públicas educacionais para além daquelas que inicialmente visualizamos, a partir da análise da legislação, dos programas, dos instrumentos formais de gestão e planejamento do governo brasileiro, somos conduzidos a abordar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento nos espaços multilaterais nos quais o Brasil participa. Conforme expresso nas *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral (2004)*¹⁸ do Ministério das Relações Exteriores, no âmbito dos programas multilaterais, o Governo brasileiro atende aos mandatos dos organismos internacionais na medida dos limites do seus interesses, quando há disponibilidade de recursos e viabilidade técnica das propostas.

O elo entre os compromissos aprovados no nível multilateral e os sistemas administrativo e jurídico de um país dá-se quando o Governo nacional, por força de Tratados, Acordos e Convenções internacionais por ele assinados com os organismos internacionais e devidamente aprovados pelo Congresso, formalmente compromete-se a observar normas internacionais e incorporar em seu planejamento interno metas globais de desenvolvimento. (DDCTIMB/ABC/MRE, 2004, p.15).

¹⁸ Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/FinanciamentoExternoECOoperacao/Legislacao/Diretrizes_ABC_MRE_Developimento_CTI_fev2005.pdf. Acesso em: 26 dez. 2012.

Nestes termos, o acordo assinado entre Brasil e a Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁹ prevê o desenvolvimento de atividades referentes à prestação de serviços diretos e de cooperação técnica em prol do desenvolvimento econômico, social, educacional, científico, tecnológico e cultural do país. Um discurso bastante presente nos documentos²⁰ que propõem a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, tal como a Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas (2000) que trata da necessidade de promover a comunhão de diferentes atores sociais, em que a iniciativa privada e a sociedade civil é constantemente convocada a fazer a boa governança juntamente com o Estado.

A orientação principal desses documentos é compartilhar as fraquezas, diagnosticar os problemas para também encontrar soluções comuns àqueles que forem semelhantes. Desse modo seria possível manter um pacto de harmonia, um consenso capaz de articular e conformar interesses antagônicos, corroborando com a manutenção da atual *divisão internacional do trabalho*²¹,

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) teria a função de oferecer recursos aos países menos desenvolvidos para construir condições supostamente necessárias para atingir o padrão Ocidental de desenvolvimento. Considerava-se que os recursos internos disponíveis pelos países outrora colonizados não os dava condições de percorrer as etapas estabelecidas como necessárias para esse desenvolvimento, havendo assim a necessidade de ajuda externa para investir em vários setores capazes de criar condições para estimular o crescimento interno. (Sangreman, 2004)

Tanto na cooperação bilateral como na multilateral os recursos investidos devem contribuir para o “desenvolvimento internacional” sob o pretexto da melhoria das condições

¹⁹ Em 13 de março de 1950 o governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação da Carta de fundação da Organização dos Estados Americanos, assinada em Bogotá em 30 de abril de 1948, sendo o Escritório da Secretaria Geral da organização, mediante autorização do Conselho da OEA instalado em 01 de julho de 1954. Em 1968 foi depositado também o instrumento de ratificação, “protocolo de Buenos Aires”, assinado em 27 de fevereiro de 1967.

²⁰ Carta da ONU (1945), Carta de fundação da OEA (1948), Declarações das Cúpulas da Américas (1994/2012), Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990).

²¹ Diz respeito à divisão produtiva mundial em que os países que ainda não detêm determinada tecnologia de ponta se subordinam aos países que possuem maior grau de especialização. Cada país oferece diferentes atrativos e se especializa naquilo que aparentemente seria sua vocação, dada a disponibilidade de matéria prima do território, legislação, impostos, etc, de maneira a baratear o custo do produto, possibilitando uma maximização dos lucros. (CHESNAIS, 1996).

socioeconômicas de grupos ou populações de outros países. Conforme *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral do MRE* (2004), a cooperação se daria em termos de um programa, projeto, atividade, evento, ou missão e para que seja realizada é necessário que o governo brasileiro tenha firmado um Acordo Internacional, ou mais precisamente um Acordo Básico de Cooperação Técnica, buscando o desenvolvimento de atividades de interesse mútuo entre o país e suas contrapartes externas.

Os fundos vinculados aos Bancos multilaterais têm em certa medida uma função “redistributiva”, uma vez que os países doadores repassam recursos para os países de *desenvolvimento relativo*, mediante determinadas condicionalidades, por meio das quais os países menos desenvolvidos mantêm-se politicamente devedores do desenvolvimento que os países de capitalismo central se propõem a financiar. Nesses termos, as atividades desenvolvidas pelas organizações multilaterais advêm de contribuições regulares dos seus membros e são oferecidas na

forma de empréstimos aos beneficiários em condições favoráveis em relação às alternativas de mercado em termos de prazos e taxas. Também estas organizações dispõem de Fundos, chamados de “janelas concessionais”, financiados, basicamente, com contribuições voluntárias que alavancam doações e empréstimos altamente concessionais a países de renda baixa. (Comunicado do IPEA / nº136/COBRADI/IPEA, 2012, p.05)

São três as fontes de recursos para os programas de cooperação técnica multilateral, o orçamento próprio dos organismos, relacionados aos países de menor desenvolvimento relativo, os fundos internacionais e contribuições de países doadores e a captação. De acordo com o IPEA, a ajuda, nesses casos é concedida por um doador, a fundo perdido e com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional. Nesses casos pode-se recorrer tanto a canais bilaterais como multilaterais. Essas organizações podem se dedicar a diferentes propósitos, lidando com muitos países e diferentes setores simultaneamente. A ajuda pode também ser direcionada particularmente a um país. (Comunicado do IPEA / nº136/ COBRADI/IPEA, 2012, p. 01).

Dentre as principais agências de financiamento, de concessões de recursos para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em âmbito internacional está a Associação Internacional do Desenvolvimento (AID/Banco Mundial).

No caso da AID, desde 1990 até 2010, a carteira de empréstimos esteve concentrada na área social (educação, saúde e saneamento) com 33% do total, infraestrutura (energia, comunicações e transportes) com 23% e projetos de apoio à administração pública e ao fortalecimento institucional com 21%. (Comunicado do IPEA / nº136/ COBRADI/IPEA, 2012, p.09)

A partir de um discurso que aponta para a intensificação da interdependência, os organismos multilaterais relacionam a manutenção da paz, da prosperidade e dignidade humana não apenas a ações de âmbito nacional, apresentando a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional como uma peça-chave para o estabelecimento de uma ordem internacional mais justa e pacífica.

2.3 Criando as condições para a internacionalização

Tem-se como um dos marcos definidores da agenda pública latino-americana da década de 1990, o Consenso de Washington, como ficou conhecido o encontro realizado na capital dos Estados Unidos em 1989, em que foram sugeridas pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial um conjunto de medidas relacionadas à disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, investimento estrangeiro, privatizações, desregulamentação do mercado interno e de propriedade intelectual para fins de promover ajustes econômicos e sociais. O discurso era o de que essas medidas visavam tornar o Estado mais eficaz e a economia mais dinâmica (NOGUEIRA, 1999).

Na ocasião do encontro, foram eleitos dez pontos²² prioritários a serem objeto de reforma. Destes, destacamos o ponto 2, sobre a focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura, mas também é importante percebermos o conjunto das áreas que integraram o “plano de reforma”, o que nos dá a dimensão do que chamaram de racionalização das ações do Estado na oferta dos serviços sociais e da defesa da economia de mercado. A focalização dos gastos, não significou eleger os direitos sociais como prioritários. Focalizar significou restringir bens e garantir os direitos sociais a determinados grupos para reduzir gastos, logo, haveria uma distinção ou uma hierarquização de quais segmentos sociais deveriam receber certos bens e ter seus direitos sociais providos pelo Estado.

O encontro em Washington teve como objetivo registrar, com aprovação, políticas já sugeridas em diferentes momentos. Apenas, reuniu-se recomendações, integrando elementos antes esparsos “às vezes [vindos] diretamente do governo estadunidense, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial.” O atendimento a tais recomendações, segundo Batista (1994, p. 06) era um condicionante para a cooperação financeira externa, bi ou multilateral. Com efeito, os ajustes resultantes do Consenso foram assimilados

por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da América Latina, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação das elites locais, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse. (BASTISTA, 1994, p. 06).

Nessa direção salientamos que o papel do Estado foi sendo redefinido pelo modelo neoliberal de gestão econômica e governamental, alterando a concepção de políticas

²² 1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deveria limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; 3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incidiria e a carga tributário, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impediam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5. Taxa de câmbio competitiva; 6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8. Privatização, com a venda de empresas estatais; 9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. Propriedade intelectual.

públicas de modo a distanciá-las cada vez mais do modelo do estado de bem estar social. Durante a reunião em Washington em 1989, o Estado foi apontado como o responsável pelas constantes crises no setor econômico, o que levou a maioria dos países da América Latina a realizarem a reforma administrativa a fim de superar o *Paradigma Burocrático*, - o que significou a substituição das práticas tradicionais de controle, de racionalização dos serviços públicos, por meio da normatização e centralização com forte intervenção do Estado -, para o *Paradigma Gerencial* em que o Estado abre mão de um papel interventor/executor e passa essencialmente a financiar e regular os processos, sendo o seu poder descentralizado. (BATISTA, 1994).

Parte do poder deste Estado passa a ser compartilhado com a sociedade civil, para quem ele deve comprovar os resultados de sua atuação, demonstrar eficiência na realização das ações governamentais e eficácia na definição das prioridades públicas. Nesses termos, a implementação das políticas públicas se ancora no discurso do controle e monitoramento social ou accountability.

Os eventos subsequentes ao Consenso de Washington tais como a *Conferência Mundial de Educação para Todos* realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990 e a *Conferência de Educação para Todos*, que ocorreu em Nova Delhi na Índia em 1993, foram delineando os conteúdos das reformas do Estado, ao que se refere às políticas educacionais.

Nos anos de 1990 o mercado mundial assumiu uma expansão sem precedentes, o capital rompeu o limite das regulações e o mercado financeiro passou a subordinar os Estados Nacionais e as empresas. A reforma gerencial foi justificada como uma resposta a essa crise do Estado e à globalização da economia, fenômenos que, segundo Bresser Pereira (1995), então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, quando da Reforma no Brasil, impunham “em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.”

Como resultado do consenso os países latinoamericanos tiveram que cortar custos, atendendo a justificativa de melhorar o desempenho das instituições locais e sob o pretexto de ampliar benefícios para as populações, quando na verdade promoveu-se uma política econômica voltada ao atendimento de interesses particulares multinacionais. (OLIVEIRA, 2010). Um dos argumentos em defesa da reforma dizia respeito à ampliação da capacidade em promover mais serviços com mais qualidade.

As reformas permitiriam aperfeiçoar as rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão. O discurso era o de combater a ineficiência, substituindo as formas atrasadas de gestão, o que não significaria um desmonte do Estado. Segundo Pereira (1995, p. 10), o Estado apenas deixava de ser um obstáculo à retomada do desenvolvimento Econômico. Desse modo, os governos favoráveis a reforma esperavam que o serviço público pudesse assimilar o que acreditavam ser positivo na experiência de outros países na gestão das organizações e empresas, direcionando sua atuação para a satisfação do *cidadão/contribuinte*.

A focalização dos gastos públicos é justificada em função das políticas sociais aumentarem os gastos do Estado e em consequência disso produzirem um aumento da pressão fiscal sobre os setores possuidores do capital, que não seriam beneficiados diretamente por essas políticas. Na acepção de Friedman (1980) e Hayek (1980) estes setores não são usuários do sistema, pois estão em condições de resolver suas necessidades individualmente. A orientação neoliberal desconsidera “a função reprodutora do sistema de produção operado na etapa de acumulação capitalista, onde as políticas sociais favoreciam as condições de reprodução do capital” (BIANCHETTI, 1998, p.92).

Uma das consequências da reforma administrativa ou gerencial para as políticas educacionais foi o processo de descentralização, geralmente associado ao princípio de subsidiariedade, um conceito relacionado a gestão pública que diz respeito a atribuição de uma ação à menor instância (governo central para governo local), supostamente capaz de executá-la. (AKKARI, 2011).

No nível local poderíamos pressupor que determinada ação seria realizada de maneira mais eficaz, podendo variar entre uma simples descentralização administrativa à transferência do controle financeiro à própria unidade, representada pela escola ou pelo município. Como exemplo, desse tipo de política, no Brasil podemos citar as funções atribuídas aos conselhos escolares, de fiscalização do *Fundeb*²³, assim como o *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)*²⁴.

²³O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) Substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006. O Fundeb atende toda a educação básica, da

[..] as atuais políticas de descentralização no campo educacional fazem parte das orientações da cooperação internacional nos países em desenvolvimento. Embora a descentralização deva beneficiar principalmente a população local, a cooperação internacional também pode encontrar algumas vantagens. (AKKARI, 2011, p. 40).

Conforme destaca Akkari, a descentralização como orientação internacional é considerada uma forte estratégia, pois tem a possibilidade de isentar os poderes locais de recorrerem à União - ente federado responsável legalmente pela representação dos Estados e Municípios no assuntos internacionais - para a possível intermediação de algum convênio. Dependendo da natureza da matéria, abre-se a possibilidade de firmar cooperação sem o aval da Administração Central.

Por isso programas de várias agencias de cooperação bilateral e multilateral se concentram sobre a “capacitação” dos agentes locais para assumir as tarefas que lhes forem atribuídas pela descentralização. Da mesma forma, em nome da cooperação descentralizada, algumas cidades de países desenvolvidos aplicam seu próprio sistema de cooperação nas cidades e comunidades locais de países em desenvolvimento. (AKKARI, 2011 p.40).

Desse modo haveria um entusiasmo global pela descentralização, sendo uma das orientações mais adotadas pelas políticas educacionais de diferentes Estados nação nos últimos 20 anos. Os argumentos em geral em torno dos seus benefícios são muito diversos. Na perspectiva neoliberal ela funcionaria como um dispositivo que visa eliminar qualquer

creche ao ensino médio está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12407.

²⁴ Conforme os artigos 2º, 3º e 4º da Resolução nº 07 de 12 de abril de 2012, os recursos financeiros do PDDE destinam-se a beneficiar as escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, e privadas de educação básica, na modalidade de ensino especial. Essas escolas devem constar nos dados do censo escolar no ano anterior ao do repasse. O PDDE tem como o propósito contribuir para o provimento das necessidades prioritárias das escolas beneficiárias na promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e a participação da comunidade no controle social. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é a instituição responsável pelo repasse dos recursos financeiros, em caráter suplementar às escolas que possuam alunos matriculados na educação básica e que atendam as condições anteriormente mencionadas. Disponível: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3517-resolucao-cd-fnde-n-7-de-12-de-abril-de-2012>. Acesso em 31 jan. 2013.

obstáculo, usando as forças do mercado para alcançar o potencial máximo de maneira que suscita uma concorrência entre os territórios. A forma organizacional advinda desse modelo de gestão teria motivações econômicas, políticas e pedagógicas.

Inspirando-se no modelo de gestão existente nas empresas, as políticas educacionais que visam a descentralização da Educação se apoiam em uma série de crenças. A descentralização seria capaz de permitir a tomada de decisões mais próxima e melhor adaptada aos cidadãos. Ela deveria igualmente favorecer a competição entre escolas, reduzir custos e promover uma maior variedade de serviços educacionais. A descentralização deveria introduzir uma maior flexibilidade na gestão escolar. Estas mudanças conduzidas pela descentralização supostamente contribuiriam para a melhoria do desempenho dos alunos. (AKKARI, 2011, p.47)

Na década de 1990 foram criados/alterados marcos legais e institucionais relacionados à formulação, execução e avaliação das políticas educacionais, assim como nas demais áreas de atuação da administração pública, buscando melhor atender ao ideal de modernização do Estado. Esse ideal é facilmente visualizado nos textos formais em que se declara os objetivos das políticas públicas e programas elaborados e implementados desde então. Como desdobramento desse processo, temos reforçado o ideal do desenvolvimento até mesmo na nomeação/ designação dos programas e ações concebidas pelo governo federal, tal como ocorre, atualmente com o *Plano de Desenvolvimento da Educação (2007)*, o *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica(2007)* e o *Plano de Desenvolvimento da Escola (2007)*.

Também verificamos esse mesmo movimento na reestruturação de Instituições como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que tiveram suas funções ampliadas para tender às definições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, produto daquele contexto.

Diante do ideal desenvolvimentista que norteia a ação dos organismos multilaterais, nos perguntamos, para onde essas políticas nos conduzem? O que nos dizem realmente obre o desenvolvimento? de onde saímos e onde pretendemos chegar? Por que vem sendo acordadas interna e externamente determinadas metas quanto às políticas educacionais? Qual o significado dessas metas para a comunidade nacional e internacional?

Em 2000 a ONU promoveu em Nova Iorque a Cúpula do Milênio, utilizando-se da força simbólica do final do segundo milênio para conjugar os interesses de “todas” as nações do mundo (que concordam com sua legitimidade) para identificar as convergências sobre quais os principais desafios para oferecer às pessoas uma existência mais digna. Na declaração do Milênio resultante da realização da cúpula os chefes de Estado e de Governo reafirmaram os valores expressos na carta das Nações Unidas, assim como a consolidação da interdependência das nações e dos povos.

Na ocasião, os países presentes declararam estar empenhados em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a humanidade da carência. Para contribuir com a melhora nas condições de vida das populações, os Chefes de Estado e de Governo se comprometeram a criar condições propícias, a nível nacional e mundial, ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza. No entanto, para a criação dessas condições seria necessário antes de mais nada, segundo a concepção expressa na carta de intenções da Cúpula do Milênio, “uma boa governação no plano internacional e da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais”. (Declaração do Milênio, 2000, p.06)

Ainda que os países presentes tenham demonstrado predisposição em colaborar, declararam preocupação quanto aos “obstáculos que os países em desenvolvimento enfrentavam para financiar um desenvolvimento sustentável. Naquela ocasião, para combater os principais problemas que estariam obstaculizando o desenvolvimento de alguns dos países participantes, estabeleceu-se os principais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que foram traduzidos posteriormente em 08 objetivos a serem alcançados até 2015:

1. Redução da Pobreza
2. Atingir o ensino básico universal
3. Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade na infância
5. Melhorar a saúde materna
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças
7. Garantir a sustentabilidade ambiental
8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

Os objetivos do Milênio foram renovados em 2010 e se relacionam direta e indiretamente ao desenvolvimento do comércio exterior, da cooperação, do financiamento, do trabalho produtivo e das tecnologias. Cada um deles está ligado a diferentes metas que por sua vez estão relacionadas a determinados indicadores. Desses, o segundo objetivo de desenvolvimento do milênio reforça a necessidade de universalizar o acesso ao ensino fundamental como uma forma de potencializar a capacidade local. De acordo com Campos & Campos (2008), a questão que deve ser problematizada em relação às agendas instauradas pelos organismos internacionais diz respeito à forma com que lidam com a pobreza, esses mesmos organismos que se agregam para promover programas e/ou orientarem os países a fim de “aliviar a pobreza” também foram indutores de ajustes econômicos que contribuíram com

o aumento das desigualdades sociais e que resultam de um longo processo intrínseco ao próprio capitalismo.” [...] de modo que nas orientações observadas, nas diferentes iniciativas supranacionais, a pobreza não é tratada como um problema estrutural e conjuntural, mas sim como uma questão residual de um processo de desenvolvimento inadequado. (CAMPOS & CAMPOS , 2008, p.14)

Na XVIII Conferência Iberoamericana de Educação realizada em 2008 em El Salvador, quando novas metas foram estabelecidas para serem alcançadas no bicentenário da independência dos países Iberoamericanos, em certa medida renovando as metas acordadas em eventos anteriores, definiu-se que se estabeleceria um grande esforço a partir do ano de 2009 até 2021. Realizou-se também uma análise quanto ao avanço das metas de *Educação Para Todos*, acordadas em 1990 em Jomtien, na Tailândia (reforçadas na Conferência de Dakar, Senegal em 2000), que resultou na seguinte conclusão:

Los análisis posteriores sobre la declaración de las Metas del Milenio y la Educación para Todos han puesto de relieve las interacciones entre las diferentes metas, la importancia de abordar nuevos desafíos de cobertura, continuidad, calidad y equidad en la educación, y la necesidad de adecuar sus planteamientos a las diversas situaciones de los países. De ahí la importancia de mantener El esfuerzo e incorporar nuevos objetivos em la perspectiva del año 2021 (Metas Educativas 2021/OEI, 2010, p.19).

De acordo com o documento final da Conferência, a premente necessidade de planejar um compromisso conjunto e orientado para o enfrentamento dos desafios dos povos ibero-americanos é justificada pela oportunidade de exercer o protagonismo e aproveitar as oportunidades do mundo globalizado para a construção de um projeto coletivo, que reforce o ideal de liberdade. Por isso a OEI entendeu, conforme expressa por meio dos documentos, ser possível articular um projeto em torno da educação para contribuir com o desenvolvimento econômico e social da região e a formação de uma geração de cidadãos cultos capazes de aproveitar as possibilidades que uma sociedade democrática oferece.

Ocorre que desde a Conferência Educação Para Todos foi estruturada uma agenda global para a educação, sendo suas metas recepcionadas posteriormente pelos organismos sub-regionais. Embora tenhamos que reconhecer que entre os países signatários desses acordos haja diferentes formas de organização do ensino e considerável heterogeneidades quanto à composição do público atendido, o que temos de comum nesses processos é o fim a que as mudanças se destinam, ou seja, o que significa seguir a agenda das Nações Unidas?

nas últimas décadas observamos um processo de internacionalização das políticas educacionais nacionais, que se manifesta em diversos níveis. Em primeiro lugar, as agências internacionais fornecem orientações em termos de políticas nacionais educacionais. Essas recomendações estão relacionadas à cooperação bilateral ou multilateral na Educação e são cada vez mais presentes nos países emergentes. As mudanças na política educacional também podem resultar de vários relatórios e estudos comparativos internacionais. (AKKARI, 2011, p. 09)

A partir da análise realizada sobre os avanços das várias metas acordadas até a Conferência de Dakar, chegou-se à conclusão da necessidade de ratificar os compromissos assumidos anteriormente, e, também de abordar novas possibilidades e desafios que diziam respeito à pobreza e à desigualdade, pois embora tenha-se registrado um considerável crescimento econômico nos países iberoamericanos, na avaliação da OEI, os números da pobreza ainda eram alarmantes, tanto em números relativos quanto absolutos. Em 2005²⁵ os

²⁵CEPAL (2005). Avances recientes en la reducción de la pobreza. *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponível em http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/23024/PSE2005_Cap1_Pobreza.pdf. Acesso em: 31 jan. 2013.

pobres na América Latina e no Caribe somavam 40,6% da população, o equivalente a 213 milhões de pessoas, enquanto o grupo que vivia na pobreza extrema chegava a 79 milhões, aproximadamente 15% da população. (CEPAL, 2005)

Apesar de o Brasil seguir uma agenda mundial das Nações Unidas, uma agenda hemisférica da OEA e uma agenda Iberoamericana da OEI, podemos concluir que a tão reivindicada cooperação não resulta em avanços suficientes para alterar a condição de dependência dos países membros dessas organizações.

2.4 Desenvolvimento e Internacionalização

A Carta da OEA²⁶ baseia-se na ideia de uma intensa cooperação continental que promova a solidariedade entre os povos e que respeite a soberania de cada um, visando o melhoramento de todos na independência, na igualdade e no direito e na busca pela paz e pela justiça, entretanto o que é independência mediante a criação de espaços de regulação coletiva, atrelando as decisões em nível nacional aos supostos interesses do hemisfério isto não implicaria um grande desafio de traduzir “as necessidades internas em possibilidades externas”? (LAFER, 2009, p. 108).

Os acordos assinados nas reuniões de Cúpula das Américas, promovidas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), geralmente anunciados por meio da elaboração dos documentos finais, se dão em espaços ditos democráticos e conciliadores. Contudo, esses dispositivos podem ser questionados, pois diante das correlações de forças dos Estados nação no sistema de relações internacionais, determinados consensos nos parecem imperativos.

Nesse sentido as relações internacionais estabelecem-se de maneira assimétrica ou desigual, pois nem todos os países participantes dos fóruns institucionalizados de cooperação internacional possuem o mesmo poder de negociação. Os organismos supranacionais/transnacionais buscam, por meio do aparente reconhecimento das

²⁶Carta de Fundação da OEA. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizacao_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em 31. Jan 2013.

desigualdades econômico-sociais, educacionais, técnico-científicas dos Estados nacionais, combiná-las e integrá-las em suas particularidades e contradições, o que resulta em um “desenvolvimento desigual e combinado” da sociedade capitalista (Silveira, 2011, p.p 180-181). Cada país desenvolve-se na medida dos interesses dos blocos hegemônicos do capitalismo central.

Diante do processo de mundialização do capitalismo a cooperação internacional acaba limitando ou condicionando as possibilidades de ação dos Estados nacionais, pois as políticas públicas que visam promover o desenvolvimento nacional o fazem a partir de consensos costurados em espaços nos quais se estabelecem uma relação de interdependência, “em que o resultado das interações se condicionam mutuamente”, (*PFALTZGRAFF e DOUGHERTY*, 2003, p.141) tal como ocorre na Cúpula das Américas, que conclama a cooperação hemisférica para salvaguardar a solidariedade interamericana, mas que desde sua fundação procura zelar pelos interesses dos países mais ao norte do continente.

Nesses termos, a cooperação para o desenvolvimento, aparentemente provoca uma perda do controle exclusivamente nacional sobre as ações e decisões governamentais. O sistema de relações internacionais é composto por um grupo de atores ou agentes uma vez que interagem de acordo com suas capacidades. Nesse sentido, não há como negar o alto grau de interdependência desses atores e quanto maior o nível de independência maior o nível de interação. “Ela se mostra de tal ordem que, quando a posição de uma nação é alterada, outros estados se vêem afetados por essa alteração”, ou seja, manifesta-se uma crescente sensibilidade nacional diante de desenvolvimentos externos. (*PFALTZGRAFF e DOUGHERTY*, 2003, p.07)

Nessa perspectiva, haveria uma diluição do poder estatal, uma vez que o resultado dessa interdependência seria a distribuição de poder entre entidades estatais e subsistemas em diferentes níveis (SILVEIRA, 2011), tais como a crescente participação de instituições não governamentais nos processos de produção ou execução de determinadas políticas públicas como ocorreu na definição dos indicadores educacionais do Projeto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), uma ação intervencionista de certa forma declarada e legitimada pelas instancias de participação democrática da sociedade capitalista contemporânea.

Para Löwy (1998) o mercado e suas instituições impõem suas regras, suas leis ao mundo inteiro, sendo que esse intervencionismo encontra sua expressão política nos Estados

Unidos. Por isso o autor questiona quais seriam os fatores decisivos para a luta de classes, as condições internacionais ou nacionais? Ao passo que ele mesmo responde não haver possibilidade de fazer uma separação metafísica e estática entre o nacional (dentro) e o internacional (fora).

O ponto de vista dialético debruça-se precisamente sobre a compreensão da unidade contraditória entre a economia nacional e o mercado mundial, entre a luta de classes nacional e internacional - unidade que já aparece no fato da especificidade nacional (econômica e social) ser o produto do desenvolvimento desigual do capitalismo internacional. (LÖWY, 1998, p. 98).

O autor, a partir das ponderações supracitadas, aponta que o capitalismo mundial, bem como toda totalidade dialética não é a soma das partes, das economias nacionais. Todavia, poderá ser visto como um todo orgânico, que contém partes com formas próprias de evolução. Nesses termos, do ponto de vista dialético da totalidade, uma situação local ou nacional não pode ser compreendida teoricamente e transformada praticamente, se for ignorado como ela se articula com o conjunto, isto é, com a evolução mundial econômica, social e política (LÖWY, 1998). O que pode ser melhor visualizado se atentamente considerarmos a realidade dos países latino-americanos a partir de sua posição no sistema internacional, ou melhor dizendo, quais funções esses países assumem no modo de produção capitalista.

A partir dessas experiências políticas de interação e cooperação é que surgiram as “Teorias do Desenvolvimento”, as quais associavam ao mesmo, certas normas de comportamento, valores e atitudes cujo centro gravitacional era a racionalidade econômica moderna. Nesse sentido, as elaborações teóricas sobre o desenvolvimento buscaram identificar quais seriam os instrumentos de intervenção mais eficazes para conduzir a sociedade a uma condição ideal, no entanto.

Por mais que essas construções teóricas pretendessem ser construções neutras, em termo de valores, e alardeassem haver superado qualquer filosofia da história que buscasse estabelecer um fim para a humanidade, era impossível esconder a evidência de que se considerava a sociedade moderna, que nascera na Europa e se afirmara nos Estados Unidos da América, como um ideal a alcançar e uma meta sociopolítica a conquistar. Era mais ou menos evidente também uma aceitação tácita de que a instalação dessa sociedade era uma necessidade histórica incontestável. (Santos, 2000, p. 16)

O principal teórico dessa corrente, que se difundiu principalmente nos anos 1950, de acordo com Santos (2000) foi Walt Withiman Rostow. Ele considerava todas as sociedades pré-capitalistas como tradicionais. Nessa acepção todas elas deveriam passar por estágios de desenvolvimento que iniciariam com a decolagem, que teria ocorrido na Inglaterra no século XVIII, passando pelos Estados Unidos, Alemanha e Japão. Haveria, a priori, um modelo ideal de ações econômicas, sociais e políticas que indicariam o momento dessa “decolagem”. Além disso, Rostow, defendia um estado desenvolvimentista forte, influenciando como consultor da CIA, os golpes tidos como necessários para implantar uma política modernizadora, inclusive o golpe de 1964 no Brasil, como efeito do “manifesto anticomunista.”

Nessa mesma direção, Santos (2000) destaca ainda que os êxitos econômicos dos Estados (Indiano, República popular da China e repúblicas populares da Europa Oriental) que adotaram o planejamento estatal centralizado, a exemplo do Estado soviético com o I Plano Quinquenal utilizado em 1929, que desde então passou a definir seu crescimento econômico e social, é que provocaram respostas ideológicas como as de Rostow.

O desenvolvimento tomou a forma de uma economia internacional e se coloca como a alternativa mais atraente para os países tidos como subdesenvolvidos diante do oferecimento dos empréstimos e assistência técnica, cria-se uma nova ordem mundial capitalista em substituição ao colonialismo, Rostow se insere nesse contexto como criador e promotor do desenvolvimento como ideologia e como política de Estado, contribuindo para consolidar a hegemonia estadunidense (RIBEIRO, 2007)

Os vencedores da Segunda Guerra, nessa perspectiva, convocaram o mundo a organizar um sistema de segurança, momento em que foram criados para garantir a governança internacional, organismos multilaterais como: a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Cabe destacar a importância da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal)²⁷, uma das

²⁷ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. Em 1984 passou a se chamar Comissão Econômica para América Latina e Caribe. A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as

cinco comissões regionais das Nações Unidas que teve como objetivo, inicialmente, contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações de promoção desse desenvolvimento, assim como fortalecer as relações de cooperação entre os países latino-americanos e entre os demais países do globo.

Até o início do século XX não se concebia a intervenção do Estado para conduzir ações que deveriam impactar no processo de desenvolvimento, uma condição entendida como inevitável. Entretanto, após o fim da Segunda Guerra Mundial com a necessidade de reconstrução dos países afetados, a independência das colônias e já com a experiência das políticas keynesianas²⁸, somadas à ameaça comunista, vinda do Leste Europeu, conforme assinala Sangreman (2004), a lógica de alianças multinacionais orquestrada principalmente com objetivos militares foi-se transformando.

Selaram-se acordos internacionais sobre o comércio e sobre o sistema financeiro internacional, sob a influência da Guerra Fria. A exemplo da Conferência de Bretton Woods,²⁹ realizada em 1944, como resultado desse movimento de expansão e proteção, da nova ordem estabelecida entre os “países aliados”. A Conferência teve como objetivo estabelecer regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo, visando reconstruir o capitalismo por meio da criação dos

demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. Os Estados membros são: Alemanha, Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Informações relacionadas aos Estados-membros foram extraídas do site das Nações Unidas Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/21493/P21493.xml&xsl=/tpl/p18fst.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Acesso em: 31 jan. 2013.

²⁸ Diz-se do conjunto de políticas sociais desenvolvidas pelo Estado mais fortemente entre 1940 e 1960, em atendimento as demandas da população, regulando serviços e fornecendo-os à sociedade como forma de garantir melhor qualidade de vida. Essa teoria foi defendida pelo economista britânico John Maynard Keynes, razão pela qual se costuma chamar as políticas sociais que figuraram na Europa naquele período, constituindo o “Estado de Bem Estar Social”.

²⁹ Conforme demonstra Chesnais (1996, p.249) o sistema de Bretton Woods foi baseado na convicção de que era necessário reestabelecer, da forma mais completa possível, a existência de uma moeda internacional com todos os seus atributos. O sistema adotado conferia ao dólar um papel central, ao lado do ouro e, por assim dizer, representando a este. O dólar estava atrelado ao ouro por uma taxa de conversão fixa, negociada internacionalmente. Por sua vez, as taxas de câmbio de todas as outras moedas eram determinadas a partir do dólar. Essas taxas eram fixas, podendo ser alteradas somente em função de desvalorizações ou valorizações decididas pelos Estados.

organismos intergovernamentais, Banco Internacional do Desenvolvimento e Reconstrução (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que de acordo com Sguissardi (2000) atuam em âmbito econômico e político, exercendo funções estratégicas que marcam a hegemonia estadunidense e dos países desenvolvidos que o conceberam e o sustentam financeira e politicamente desde então. Conforme ressalta esse autor, o Banco Mundial

“[...] por mais de duas décadas cumpriu funções atreladas ao esforço da guerra “quente”, em seguida, da guerra “fria”; na década de 70, envolveu-se nos esforços para superar a crise do Estado do Bem- Estar e nas ações do que será chamado neoliberalismo em tempos de “acumulação flexível” do capital; na década de 80, participou das ações visando minorar os riscos para os países credores da crise da dívida externa dos países devedores; e, na década de 90, em especial nos países em desenvolvimento, contribuiu com os esforços de concepção e ação para garantir os profundos ajustes impostos pelo ideário neoliberal e, então, sumarizados, pelo *Consenso de Washington*: busca de equilíbrio orçamentário, abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação do mercado interno e das relações de trabalho, redução dos gastos públicos e privatização de empresas e serviços estatais ou públicos. (SGUISSARDI, 2000, p. 02).

As economias afetadas pela guerra foram reconstruídas com base no investimento na indústria e no comércio de manufaturas entre os países centrais, enquanto que os países não-industrializados continuaram com o papel de fornecer matérias-primas e produtos agrícolas, dentro da divisão internacional do trabalho (OLIVEIRA, 2010).

A fase de desenvolvimento das indústrias nos países dependentes fora a estratégia garantidora do desenvolvimento econômico do pós-guerra, articulando um movimento de expansão do capitalismo internacional, guiado pelas multinacionais criadas nas décadas de 1940 e 1960, daí a contestação do subdesenvolvimento como falta de desenvolvimento. Conforme destaca Santos (2000) foi possível então depreender que ambas as condições faziam parte do resultado histórico do capitalismo, que como sistema mundial necessita produzir desenvolvimento e subdesenvolvimento, alguns países precisariam ser expropriados para que outros fossem beneficiados.

Embora os países da América Latina apresentassem taxa de crescimento elevada, demonstravam uma considerável dependência da economia e da política internacional. A pobreza, a miséria e o analfabetismo persistia. Verificou-se a incapacidade do capitalismo de

reproduzir experiências bem-sucedidas de desenvolvimento em suas ex-colônias, que, em sua maioria iniciaram o processo de independência a partir da Segunda Guerra Mundial. Desse modo as teorias do desenvolvimento que inspiraram as políticas internacionais até os anos de 1960 mostraram-se inadequadas para explicar a realidade latinoamericana. Nesse contexto,

[...] a teoria da dependência [...] representou um esforço crítico para compreender um desenvolvimento iniciado num período histórico em que a economia mundial estava já constituída sob a hegemonia de grupos econômicos e poderosas forças imperialistas, mesmo quando uma parte delas entrava em crise e abria oportunidade para o processo de descolonização. (SANTOS, 2000, p.26).

No domínio das relações internacionais a cooperação entre os Estados nação passou a ser justificada pela necessidade dos Estados maximizarem os seus interesses absolutos e não só os relativos como no momento anterior a Segunda Guerra. O que significa dizer que o discurso adotado pelas organizações internacionais colocou a cooperação internacional para o desenvolvimento, como uma vocação por meio da qual poderia se materializar um tipo de cooperação técnica, supostamente isenta de interferência política.

Nessa perspectiva, a principal referência para a largada desenvolvimentista foi a década de 1940, quando os Estados Unidos assumiram a tarefa de promover o progresso industrial em outros países, o que proporcionaria o desenvolvimento e em consequência dele a paz. Com essa estratégia criaram-se agências de operacionalização econômica e política para responder às necessidades da nova ordem mundial. (GOMEZ, 2002)

Na primeira fase do processo desenvolvimentista nos anos 50 era dada ênfase ao crescimento econômico, já nos anos 1960 e 1970 verificou-se que o crescimento econômico não necessariamente garantiria o status de desenvolvimento, pois não alterava significativamente as condições de vida das pessoas. Um dos indicadores que definia essa condição era o Produto Nacional Bruto (PNB)³⁰, entretanto na década de 1970 o Banco Mundial chega à conclusão que não é possível medir progresso através do PNB, pois esse indicador escondia as desigualdades em relação à renda. Nestes termos, verificou-se a

³⁰ Foi concebido como uma expressão monetária dos bens e serviços produzidos por fatores de produção nacionais, independentemente do território econômico.

necessidade de considerar outras variáveis, econômicas e sociais que fossem capazes de apontar mudanças nas condições de vida das populações. (GOMEZ, 2002, p.02).

Nos anos de 1980 as comunidades locais, ou seus habitantes passaram também a serem considerados no cômputo do desenvolvimento, juntamente com o capital e os recursos naturais. Compreendeu-se que o aumento dos níveis de educação/formação, o acesso a direitos essenciais como a saúde também eram importantes para o desenvolvimento econômico.

Desta forma, o social e o econômico se imbricam nesta nova acepção do termo desenvolvimento, destacando-se a corrida pelo planejamento do potencial humano como caminho para desencadear o desenvolvimento. Estamos diante da estratégia das Necessidades Humanas básicas como saída para os impasses com que o desenvolvimento estava se defrontando. (GOMEZ, 2002, p.04)

De acordo com o autor anteriormente citado, a transformação em relação ao foco dos projetos desenvolvimentistas, se colocava em termos de escala, na primeira fase nos anos 50 a tônica do planejamento era nacional, nos anos posteriores vislumbrava-se o planejamento em escala regional e nos anos 1980 a escala local, priorizando os recursos endógenos, a participação e iniciativa das comunidades locais.

No final dos anos 1990 as agências internacionais adotaram o conceito de Desenvolvimento Humano, que consiste em proporcionar às pessoas oportunidades que pudessem ampliar sua liberdade de ação, a renda passa a ser compreendida como um dos meios do desenvolvimento e não apenas como o fim desse processo.

Nessa perspectiva, uma situação em que se pressupõe existir desenvolvimento humano não poderia prescindir da garantia de renda digna à população, educação e saúde, condições essenciais para a manutenção da existência. O desenvolvimento ou as ações sistematizadas para promovê-lo deveriam primar pela promoção da liberdade, dissociando-o apenas da compreensão do crescimento do PNB, ou das rendas individuais, industrialização ou avanço tecnológico, embora sejam indicadores importantes.

Nos moldes de desenvolvimento Keynesiano os investimentos econômicos que visavam ao alcance de maiores níveis de crescimento econômico e a oferta pública dos direitos sociais para a reprodução da força de trabalho e a redução dos equilíbrios provocados pelo processo de crescimento, orbitavam em torno do estado. Nos anos 1990, entretanto, o

espaço público foi reduzido e conseqüentemente a atuação do Estado. Os elementos de reprodução da força de trabalho, tal como a educação, e a regulação da economia passaram por um processo de internacionalização e em conseqüência disso de mercantilização.

3 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA CÚPULA DAS AMÉRICAS

Nos propomos a analisar, neste capítulo, a *cooperação solidária* estabelecida por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), no chamado processo de Cúpula das Américas (1994/2012)³¹, ao que se refere aos mandatos regionais relacionados à educação.

Nestes termos, partimos da análise documental das *Declarações e Planos de Ação*³² acordados ao final das reuniões de Cúpula, bem como da análise do desdobramento dos acordos, levando em consideração o recorte temporal que vai da I reunião de Cúpula das Américas realizada em 1994, em Miami, até a IV reunião, que ocorreu em novembro de 2005, em Mar del Plata na Argentina, quando foi rejeitado o Acordo de Livre comércio das Américas (ALCA), o qual se constituiria em um *Pacto para o desenvolvimento e a Prosperidade* da região³³.

Do ponto de vista formal, a Cúpula das Américas é um espaço em que os Chefes de Estado e de Governo se reúnem periodicamente para discutir problemas comuns, propor soluções aos países do Continente Americano acerca de questões sociais, econômicas e políticas. Durante as reuniões de cúpula, os líderes dos países participantes se comprometem com ações acordadas (mandatos), a nível regional e subregional, para enfrentar os desafios americanos. Posteriormente, são sistematizadas uma série de reuniões entre os ministros das respectivas pastas em cada Estado membro, visando transformar os compromissos assumidos em políticas públicas.

³¹Vários outros fóruns e organismos internacionais realizam função semelhante às das reuniões de Cúpula das Américas, pois em certa medida replicam as orientações das Nações Unidas, por isso talvez não possamos atribuir a implementação de determinada política, apenas aos esforços de um único organismo, considerando os diferentes acordos ou tratados que se reforçam mutuamente. Todavia, no caso das Cúpulas das Américas foram criadas instâncias internas na OEA e nos países participantes para monitorar o andamento dos mandatos acordados.

³² Documentos que expressam a opinião dos países presentes na reunião cuja redação final precisa ser acordada entre os Chefes de Estado e de Governo que os representam.

³³ Esse pacto seria edificado, segundo anuncia a Declaração de Princípios de Miami, sob os pilares da Democracia, do Livre comércio e do Desenvolvimento Sustentável, condições as quais se dariam por meio da preservação e do fortalecimento da comunidade de democracias das Américas; promoção da integração econômica (eliminação dos obstáculos ao acesso ao mercado de bens e serviços); erradicação da pobreza e da discriminação no Hemisfério; garantia de desenvolvimento sustentável e conservação do meio natural para as futuras gerações.

Destacamos, especialmente, as políticas sociais que determinam o padrão de proteção mantido pelo Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais que deveriam diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.(HOLFLING, 2001).

Segundo o Observatório Latinoamericano de Políticas Educacionais (OLPED, 2004, p.05) as Cúpulas das Américas constituíram-se num contraditório processo no qual diferentes tendências políticas foram expressas, na perspectiva de disputar a integração e conformação de blocos regionais, o estabelecimento de área de livre comércio e o desenvolvimento de “políticas assistenciais e focalizadas como resposta às consequências do ajuste estrutural implementado a partir do consenso de Washington.”

O principal objetivo dessa proposta seria definir e compartilhar possibilidades quanto ao enfrentamento dos problemas da região, promovendo a cooperação continental. Embora tenha-se reconhecido, na ocasião da I reunião de Cúpula, que as Américas possuíam diferentes desafios de desenvolvimento, uniam-se, segundo a declaração de Miami (1994), para buscar a prosperidade por meio de mercados abertos, da integração hemisférica e do desenvolvimento sustentável. Buscavam segundo consta naquele documento, consolidar laços mais estreitos de cooperação para transformar as aspirações em realidades concretas.

De acordo com Magalhães (1999) a Assessoria de Segurança Nacional dos Estados Unidos nas vésperas de realização da Primeira reunião de Cúpula das Américas, defendeu

[...] que se verificava uma “simetria substantiva” nas relações interamericanas (um sincronismo de preocupações domésticas que poderiam ser melhor tratadas “cooperativamente” entre os países da região), e que se podia falar de uma “nova arquitetura hemisférica,” na qual se juntariam agências multilaterais, a empresa privada, a sociedade civil e as organizações não-governamentais para construir um “genuine inter-American System capable of sustained action.” (MAGALHÃES, 1999, p.20).

A grande preocupação dessa avançada corporativa sobre o continente tinha como meta controlar os mercados no hemisfério. Magalhães destaca, que dentre os 10 países considerados como Grandes Mercados Emergentes (BEM's) estavam a Argentina, Brasil e

México, onde se encontravam as maiores oportunidades comerciais e onde se verificava uma “dramática” expansão das exportações estadunidenses.

Esses dez países indicados como BEM's, no ano de 2010, absorveriam exportações mais do que o Japão e a Europa juntos. (MAGALHÃES, 1999, p. 21). Diante dessa realidade, era estratégico para o governo dos Estados Unidos associar interesses comerciais com outros interesses no âmbito da política interamericana. Daí provavelmente, o porquê da Cúpula tratar de vários temas, desde educação à produção e controle energético.

3.1 Educação: o que avançou de Miami a Mar del Plata?

No Processo de Cúpulas a educação foi considerada tanto como um elemento capaz de contribuir para o crescimento econômico, quanto para a obtenção de maiores níveis de equidade e redução da pobreza, indo ao encontro das concepções emanadas pelas Nações Unidas, que apontam a educação como um dos elementos propulsores do desenvolvimento social.

Há também um progressivo discurso acerca do estabelecimento de uma cultura de avaliação, de maneira a viabilizar a comparação dos sistemas educacionais, por meio da adoção de padrões e indicadores comuns. Nesse sentido o Observatório Latinoamericano de Políticas Educacionais (OLPED, p. 47, 2004) reconhece a contribuição do processo de Cúpulas ao que se refere “à multiplicidade de eventos, documentos, organizações e acordos desenvolvidos a partir ou como consequência dele”, por outro lado, também aponta que esse processo despertou uma série de questionamentos, tanto em relação aos escassos resultados conquistados quanto a algumas linhas de ação, a exemplo da compreensão da educação como um dos serviços cujo mercado deveria ser totalmente aberto à livre concorrência, tomando-a como um bem comercializável, seguindo as orientações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Nos documentos produzidos em razão das reuniões de Cúpula se atribui responsabilidades também à sociedade, ou uma determinada parcela da sociedade civil, convocando-a a somar forças a fim de garantir a governabilidade. O que, grosso modo,

parece-nos convergir com a constatação de Bianchetti (2001) de que a grande diferença entre os liberais e os adeptos do neoliberalismo é o fato destes últimos serem partidários da distribuição do poder nas instituições sociais de alcance reduzido, obstaculizando a democratização ampliada da sociedade por temor a uma possível “tirania da maioria”, demonstrando os conflitos dessa concepção entre distribuição e concentração de poder. (BIANCHETTI, 2001).

Para que possamos acompanhar minimamente o teor dos discursos que permearam os embates durante as reuniões de Cúpula das Américas, buscamos realizar nas subseções que se seguem uma síntese das principais ponderações em relação à educação e ao desenvolvimento. Antes porém, consideramos ser necessária uma breve descrição da organização derivada do processo de Cúpula.

No âmbito da OEA, desde 1995, criou-se o Grupo de Revisão e Implementação das Cúpulas (GRIC), cujo papel principal é a gestão desse processo. O Grupo é composto pela representação dos Estados Membros da OEA e presidido pelo Estado Membro anfitrião da reunião subsequente, a exemplo da Colômbia, sede da VI reunião de Cúpula, que ocorreu em abril de 2012. (Secretaria/Cúpula das Américas/OEA)

O GRIC é um órgão executor e é composto pela representação dos 34 governos do Hemisfério, os quais devem designar os Coordenadores Nacionais do processo de cúpula. Este grupo tem como responsabilidade realizar no mínimo três reuniões ao ano, e ao menos uma reunião em nível ministerial. Também tem como obrigação manter os Ministros das Relações Exteriores informados quanto ao progresso alcançado no cumprimento dos Mandatos das reuniões de Cúpula, que a revisam durante o período de sessões ordinárias da Assembleia Geral da OEA. Em sua primeira composição o GRIC contava com membros representantes das diferentes sub-regiões do hemisfério, essa composição foi modificada e passou a ser formado por representantes de países de todo o Hemisfério. (Secretaria/Cúpula da Américas/OEA)

As reuniões de Cúpula contam com dois órgãos assessores, o Conselho Diretivo e o Executivo, o primeiro é composto simultaneamente pelos atuais anfitriões e pelos anteriores. Esses órgãos têm como prerrogativa contribuir com a presidência na preparação das reuniões do Grupo e nos preparativos/organização das reuniões futuras. Já o Conselho Executivo foi criado a partir de sugestão da reunião de Quebec, no Canadá (2001) e funciona

como um órgão representativo regional. Seu papel é de avaliar, fortalecer e apoiar a realização das iniciativas do processo de Cúpula.

A OEA, que secretaria o processo de cúpulas é dividida em Assembléia Geral (Conselho Permanente) e dentre outras estruturas 06 secretarias: Secretaria de Assuntos Políticos; Secretaria de Segurança Multidimensional; Secretaria de Administração e Finanças; Secretaria de Assuntos Jurídicos; Secretaria de Relações Externas e por último a Secretaria executiva para o desenvolvimento integral que conta com 04 departamentos, dentre eles o Departamento de Desenvolvimento Humano, Educação e Cultura.

A Unidade de Desenvolvimento Social e Educação criada mediante a Ordem Executiva No 96-5, de 5 de junho de 1996, tem como objetivo prestar apoio técnico e operacional aos Estados membros e aos órgãos dirigentes da OEA em matéria de fortalecimento dos sistemas de educação, promoção das oportunidades de emprego e capacitação para o trabalho e de formulação de políticas públicas e estratégias de ação orientadas para o combate à pobreza e à discriminação. Para alcançar este objetivo, a Unidade realiza e coordena estudos e pesquisas, leva a cabo atividades de intercâmbio de informação e experiências, promove atividades de formação de recursos humanos e apoia iniciativas para promover a ação cooperativa entre países, entre agências internacionais de cooperação e desenvolvimento e entre entidades governamentais e não-governamentais em matéria de formulação de políticas de educação, emprego e desenvolvimento social. (RELATÓRIO ANUAL DO SECRETÁRIO-GERAL/OEA/2004, p. 64)

Dentre as ações que visam cumprir com os acordos assinados pelo Brasil está a criação do Grupo Interministerial de implementação das Decisões da Cúpula das Américas (GICA)³⁴ e a Coordenação Geral de Acompanhamento da Implementação da Cúpula das Américas (CASG), vinculada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores. A instituição de tais órgãos foi necessária porque os acordos produzidos nos fóruns

³⁴ Criado pelo Decreto nº de 15 de agosto de 1995, o grupo é presidido pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores e integrado pelos Secretários-Executivos dos seguintes Ministérios: - Justiça; Fazenda; Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; Educação e o Desporto; Saúde; Indústria, Comércio e Turismo; Planejamento e Orçamento; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal.

supranacionais requeriam a existência de mecanismos de monitoramento quanto à adequação das políticas públicas nacionais aos mandatos regionais.³⁵

Segundo Magalhães (1999, p. 15) o Brasil está entre os países que, ao menos, do ponto de vista formal, melhor aparelhou-se para dar seguimento e organicidade ao tratamento multidisciplinar das muitas recomendações oriundas de Miami e desde 1995, criou estruturas estratégicas para acompanhar o processo. O país assumiu desde então a coordenação dos temas sobre Democracia e Direitos Humanos e foi quem propôs que o tema central fosse educação, na Segunda Cúpula das Américas, realizada em Santiago do Chile em 1998.

A participação do país nesses espaços de integração regional se dá em consonância com os preceitos da Constituição Federal de 1988³⁶, expressos no Artigo 4º, do qual destacamos os incisos: I independência nacional e IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; assim como o *Parágrafo Único* do mesmo artigo: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (CF, 1988).

A cooperação internacional que respeite os princípios constitucionais pode ser vislumbrada para a consecução das políticas públicas, desde que busque a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; vislumbre o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização; além da redução das desigualdades sociais e regionais (Constituição Federal, 1988). Ao menos no aspecto formal os preceitos constitucionais estão plenamente contemplados nos programas que definem os objetivos de atuação dos diversos organismos e fóruns internacionais que se instituíram desde o término da Segunda Guerra Mundial.

³⁵Na área internacional, o Brasil participa do Programa de Avaliação da Qualidade da Educação; da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI); do Laboratório Latinoamericano de Avaliação da Qualidade da Educação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco); e do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), da organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

³⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.. Acesso em 01 dez. 2011.

3.1.1 Cúpula de Miami (1994)

No contexto da Primeira Cúpula das Américas a educação foi tomada como ação passível de promover a justiça social, sendo a melhoria do acesso à educação de qualidade uma dos principais compromissos assumidos individual e coletivamente pelos países participantes, na tentativa de que os resultados positivos da estabilidade democrática e do crescimento econômico, fossem compartilhados com toda a população hemisférica.

Os Chefes de Estado e de Governo eleitos (distinção ressaltada para justificar a ausência de Cuba do processo) assumem que no hemisfério encontram-se diferentes desafios de desenvolvimento, entretanto reforçam sua determinação em consolidar e levar avante laços mais estreitos de cooperação e a transformar aspirações em realidades concretas. A prosperidade ou o desenvolvimento no Plano de Ação da Cúpula de Miami é condicionada à possibilidade de integração e livre comércio hemisférico, desde que se resguardasse as normas, a disciplina e as negociações³⁷ multilaterais em andamento.

O Plano de Ação aprovado ao final da Primeira Reunião de Cúpula (1994) foi organizado em quatro grandes eixos prioritários: *I. Preservação e fortalecimento da comunidade de democracias das Américas; II. Promoção da Prosperidade por meio da Integração Econômica e do Livre Comércio; III. Erradicação da Pobreza e da Discriminação no nosso Hemisfério, e, por fim; IV. Garantia do Desenvolvimento Sustentável e Conservação do nosso Meio Natural para as Gerações Futuras.*

Ao que se refere a nossa proposta de análise da concepção de desenvolvimento e educação contida nos documentos da Cúpula, destacamos o eixo III, de cunho estritamente social, no qual apresenta-se ações capazes de promover o *Acesso Universal à Educação*, o acesso equitativo aos serviços básicos de saúde, o fortalecimento do papel da mulher na sociedade, o estímulo à pequena e microempresa e a constituição do corpo de Emergência e Desenvolvimento.

³⁷ Rodada Uruguai, acordos ativos na OMC e demais acordos que não levantem barreiras a outros acordos comerciais compatíveis com as disposições do GATT.

Nesse eixo, argumenta-se que vários segmentos das sociedades hemisféricas não foram preparados para participar plenamente da vida econômica, tais como mulheres, deficientes e grupos indígenas, etc, considerando que cerca da metade da população do Hemisfério vivia em condições de pobreza. Destaca-se ainda que

“uma participação mais ampla, dos pobres nas economias da região, acesso aos recursos produtivos, apoio adequado a meios de proteção sociais, maiores investimentos no capital humano são mecanismos importantes para ajudar a eliminar a pobreza.” (Plano de Ação, p.13).

Na seção 16, *Acesso Universal à Educação*, a garantia de acesso à educação de todos os níveis, é compreendida como a base indispensável para o desenvolvimento social e cultural, além de ser apontada como responsável pelo crescimento econômico e a manutenção da estabilidade democrática.

Nesse sentido atribuiu-se aos governos, como metas educacionais, as seguintes responsabilidades que assim sintetizamos: Trabalhar com os setores público e privado e com atores não-governamentais (apoio de instituições multinacionais) para garantir o acesso universal a uma educação primária de qualidade; alcançar, até o ano 2010, um índice de 100% de conclusão do curso primário/ensino fundamental e uma matrícula mínima de 75% no nível secundário/ensino médio e preparar programas de erradicação do analfabetismo, prevenção da evasão escolar e melhoria do treinamento de recursos humanos; promover o acesso e a qualidade da educação superior, bem como a cooperação entre as instituições deste setor na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos necessários para o desenvolvimento sustentável; apoiar estratégias para superar as deficiências nutricionais de estudantes da escola primária, a fim de melhorar a sua capacidade de aprendizagem.

Ficou definido, também, que os Estados e governos apoiariam a descentralização na tomada de decisões referentes à educação, incluindo medidas para assegurar o financiamento adequado e a ampla participação dos pais, educadores, líderes comunitários e autoridades públicas. Defendeu-se o desenvolvimento de uma parceria continental, operando por meio de organizações já existentes, a fim de atuar como foro consultivo dos governos, atores não-governamentais, comunidade empresarial, doadores e organizações internacionais, visando à reforma de políticas educacionais e a um direcionamento mais eficiente dos recursos.

Propôs-se, também, que na conferência de Cúpula sobre Desenvolvimento Social, que deveria ser realizada em março de 1995, e na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, que se realizaria em setembro do mesmo ano, fosse abordado o tema do acesso universal à educação, na tentativa de construir uma unidade de ação dos países do hemisfério, que deveriam cumprir a agenda aprovada. Entretanto, dos IV eixos propostos para a discussão, somente o *II. Promoção da prosperidade por meio da integração econômica e do livre comércio*, teve proposta de agenda de ação imediata, prevista para os anos de 1995 e 1996, sob o argumento de que seria necessário “assegurar uma discussão plena e completa entre as partes nos diversos acordos de comércio do Hemisfério” e embora todas as outras propostas tenham sido feitas em termos condicionais, neste caso em especial, os Chefes de Estado e de Governo determinaram que fossem realizadas reuniões no âmbito dos foros de comércio e investimentos existentes (Plano de Ação, p. 08).

Quanto às questões relacionadas ao item *Acesso Universal a Educação* contidas no eixo *III. Erradicação da Pobreza e da Discriminação no nosso Hemisfério*, instariam (ou seja, solicitariam, pediriam com gentileza insistente) que fossem abordados em conferências previstas para se realizarem em março e em setembro de 1995. Por fim, muitos casos, deveriam ser examinados e transformados em temas para reuniões de ministros, altos funcionários ou especialistas e organizações e instituições internacionais³⁸.

Nesse quadro de elencar as organizações e instituições, bem como sua iniciativa e papéis no acompanhamento e decisões das reuniões de Cúpula, esperava-se o apoio do BID ao *acesso universal à educação* e ao conjunto de áreas sociais priorizadas no Plano de Ação, enquanto que as reuniões de alto nível que teriam a incumbência de contribuir para a implementação dos mandatos emanados da reunião de Cúpula, previstas para serem realizadas nos próximos dois anos, diziam respeito apenas a questões sobre desenvolvimento sustentável, combate a lavagem de dinheiro, combate ao tráfico e ao terrorismo, energia, saúde e comércio. A educação volta a aparecer somente no apêndice do Plano de Ação, quando se trata das responsabilidades em que se esperam parcerias entre a iniciativa pública e privada.

³⁸ OEA, CEPAL, BID, OPAS, BM e os demais organismos do sistema das Nações Unidas.

Uma questão que nos pareceu bastante contraditória, ou talvez reveladora do ideal de desenvolvimento que se pretendia promover, no texto do documento de Princípios da Primeira Reunião de Cúpula das Américas é o fato de ao mesmo tempo que se declarava esperar a colaboração e financiamento do setor privado e instituições financeiras internacionais declarava-se também buscar em seus próprios recursos e na comunidade internacional ajuda para alcançar as metas acordadas, ao mesmo tempo em que se reconhecia os problemas gerados pela dívida externa no Hemisfério, que por provocar elevado ônus teria contribuído para obstruir o desenvolvimento de alguns dos países daquela região.

Nestes termos, por que o insistente discurso em trazer a iniciativa privada para o campo de decisão governamental, a fim de proporcionar melhorias para as populações locais? Por que a necessidade de articulação financeira com os organismos internacionais quando se admite as dificuldades geradas pelo endividamento dos países do continente? Como manter os princípios de igualdade soberana dos Estados, de não intervenção, de autodeterminação e de solução pacífica de controvérsias, tão propalados pela Carta das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, diante de tais financiamentos?

Ao final da Declaração de Princípios, é interessante observarmos o papel atribuído, ou restituído à OEA e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, pois faz-se um apelo às instituições, que já compõem a comunidade internacional, a ajudar os países a implementar os compromissos assumidos, além de chamar atenção também para a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (Cepal) importante agente técnico e político no contexto das políticas para o desenvolvimento, implementadas no Brasil durante a década de 1950 como estratégia de superação do subdesenvolvimento latino-americano (COLISTETE, 2001).

3.1.2 Cúpula de Santiago (1998)

Diante das motivações sociais, a educação como tema, a partir da Segunda Cúpula, tomou outras proporções: ganhou mais status na discussão e passou a ocupar um papel fundamental no discurso sobre a cooperação para o desenvolvimento, assim como a garantia da manutenção das democracias representativas e da paz. Na Declaração de Santiago, os Chefes de Estado e de Governo avaliaram que obtiveram progresso significativo na formulação de projetos e programas conjuntos e destacaram que mobilizariam esforços para “continuar as reformas destinadas a melhorar as condições de vida dos povos das Américas e alcançar uma comunidade solidária” e que por esse motivo decidiram dar centralidade a educação, tema de particular importância em seus empreendimentos.

Também ressaltaram que as relações hemisféricas ganharam mais maturidade em razão do diálogo político, da estabilidade econômica e dentre outros fatores do grau de coincidência das políticas de abertura comercial, bem como a vontade de impulsionar um progresso contínuo de integração.

Os acordos sub-regionais e bilaterais de integração e de livre comércio estão desempenhando um papel positivo. Temos confiança em que a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) elevará o bem estar de todos os nossos povos, incluindo as populações menos favorecidas dos nossos respectivos países. A integração hemisférica é complemento necessário das políticas nacionais para superar os problemas pendentes e alcançar maior grau de desenvolvimento. Um processo de integração em seu conceito mais amplo permitirá, com base no respeito às identidades culturais, configurar uma teia de valores e interesses comuns que nos ajude a cumprir esses objetivos. (Declaração de Santiago, Segunda Reunião de Cúpula p.p 01-02).

Esse discurso é defendido, inclusive, para oportunizar o enfrentamento dos desafios da globalização e a educação é colocada como uma possível mediadora desse processo. “A educação constitui o fator determinante para o desenvolvimento político, social, cultural e econômico de nossos povos” (Declaração de Santiago, Segunda Reunião de Cúpula p.01) . Nesses termos os Chefes de Estado e de Governo, comprometeram-se a fazer da aprendizagem um processo permanente, facilitando o acesso de todos os habitantes das

Américas à educação pré-escolar, primária, secundária e superior, colocando inclusive a ciência e a tecnologia a serviço da educação para assegurar graus crescentes de conhecimento para os alunos, assim como os mais altos níveis de aperfeiçoamento para os educadores. “Para atingir nossas metas nos prazos acordados, reafirmamos o compromisso de investir maiores recursos nessa importante área e de encorajar a sociedade civil a participar do desenvolvimento da educação”. (Plano de Ação, Segunda Reunião de Cúpula, 1998, p.02)

Na Declaração, bem como no Plano de Ação, da Segunda Cúpula das Américas foi atribuída à educação o papel de chave para o progresso. Nesse sentido os participantes reiteraram

o compromisso da Cúpula de Miami de assegurar para o ano 2010, o acesso a uma educação primária de qualidade e a permanência na escola para 100% das crianças menores, bem como o acesso, para pelo menos 75% dos jovens, à educação secundária de qualidade, com porcentagens cada vez maiores de jovens que terminem a escola secundária. (Plano de Ação, Segunda Reunião de Cúpula das Américas, 1998, p. 01).

Tais metas são defendidas na expectativa de que o seu cumprimento poderia assegurar à população de cada Estado, melhores condições de competitividade e de produtividade. Dentre as várias ações elencadas como passíveis de contribuir para o atingimento dos objetivos de ampliação de acesso e garantia da qualidade da educação básica, previstas para o ano de 2010, no Plano de Ação da Segunda Cúpula, destacamos a seguinte:

Estabelecerão ou reforçarão sistemas nacionais ou infranacionais e, onde isto se aplique, sub-regionais, de avaliação da qualidade da educação, que permitam medir o desempenho dos diversos agentes educativos, as inovações e os fatores associados às conquistas na aprendizagem. Assim, será possível dispor de informação e de indicadores nacionais ou infranacionais e, onde aplicável subregionais, que permitam planejar, executar e avaliar programas de melhoramento de qualidade com base no critério de equidade. Especial atenção será dada aos padrões de leitura e escrita, a matemática e as ciências. Igualmente, quando apropriado, estabelecer-se-ão critérios e metodologias de coleta de informação que permitam a comparação de alguns indicadores educativos no âmbito hemisférico. (Plano de Ação, p. 03)

Desse modo, os Estados são convocados a enfrentar o desafio de eleger e tratar quantitativamente algumas variáveis educacionais, de forma que se torne possível identificar e mensurar os principais atributos, dos governos na gestão das políticas públicas, garantindo os insumos necessários ao acesso e manutenção da escola; dos alunos por meio do rendimento; e das escolas que deveriam perseguir e atender a um ideal de qualidade. Na Segunda reunião de cúpula propôs-se a criação de sistemas de informação e avaliação da educação que fossem comparáveis nacionalmente e internacionalmente.

Quanto ao financiamento da educação definiu-se estratégias de “cooperação horizontal multilateral”, reconhecendo-se a educação como fundamento do desenvolvimento, para o qual novamente convocam as agências multilaterais de cooperação técnica e financeira que atuam no hemisfério para apoiarem os projetos e programas concernentes às metas, objetivos e ações propostas no Plano de Ação (p.04),

[...] encorajamos o BID a colaborar com os países-membros para mais do que dobrar o aporte de novos empréstimos para a educação primária e secundária nos próximos três anos. Solicitamos também que o BID estabeleça um fundo regional especial para a educação no Hemisfério, utilizando os recursos existentes naquela instituição. Este fundo apoiaria os esforços para elevar o rendimento e os padrões educativos em toda a Região.

Também são conclamados a OEA, o BID e a CEPAL a utilizarem dos mecanismos que estivessem ao seu alcance para

desenvolver e fortalecer a cooperação regional para a educação a distancia empregando entre outros meios, a tecnologia de satélites; estágios e programas de intercambio; desenvolvimento e uso de tecnologias de informação para a educação; atualização de estatísticas educativas e avaliação da qualidade, buscando assegurar uma cooperação sintonizada com as necessidades específicas de cada país. (p. 04).

3.1.3 Cúpula de Quebec (2001)

Com o propósito declarado de aprimorar o bem-estar econômico e a segurança dos povos do hemisfério, bem como a renovação do compromisso em favor da integração e promoção da boa governança, das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, na reunião de Quebec se reconhece que o processo de Cúpula ainda não é um instrumento relevante no cotidiano dos povos do Hemisfério, isso significa que os países participantes, provavelmente não estavam se dedicando à realização dos mandados acordados e que estes tampouco tornaram-se conhecidos pela população hemisférica, embora tenha-se falado na criação de uma “família hemisférica” baseada numa ordem internacional mais justa e mais igualitária.

Os Chefes de Estado e de Governo também reafirmaram a necessidade de enfrentar os desafios inerentes às diferenças sociais e econômicas existentes em seus países e região, tendo em vista a extensão territorial, o desenvolvimento social, econômico e institucional, bem como a necessidade de continuar enfrentando as debilidades no processo de desenvolvimento e a incrementar a segurança humana.

O crescimento é visto como fundamental para superar as disparidades econômicas e fortalecer a democracia, para tanto a erradicação da pobreza e das desigualdades é um dos principais problemas apontados, cujo combate é pensado numa perspectiva, “que exige uma abordagem integrada e concentrada que promova uma melhor competitividade, um comércio que estimule a igualdade e um acesso mais igualitário às oportunidades [...] (Plano de Ação, Terceira Reunião de Cúpula das Américas, p.30).

Reafirmam-se os compromissos assumidos nas Cúpulas anteriores para promover princípios de igualdade, qualidade, relevância e eficiência em todos os níveis do sistema educacional. Outra questão importante registrada no documento é o fato de se estabelecer cronogramas e referências para seguimento da implementação dos compromissos na área de educação, mobilização de recursos, parcerias produtivas entre os governos e organizações. Formular e implementar políticas no marco da superação das desigualdades sociais, promover o acesso à educação básica de qualidade para todos, compartilhar experiências bem sucedidas, enfrentar problemas de retenção de alunos dentro de certos grupos, atender às necessidades dos segmentos menos favorecidos da população e/ou excluídos do setor formal.

Também declarou-se ser necessário o fortalecimento dos sistemas educacionais, incentivar a participação e o consenso sobre as políticas viáveis, aprimorar o desempenho dos professores, melhorando suas condições de trabalho e elevar o perfil da profissão. Outro fator elencado como importante dizia respeito ao ensino médio, na perspectiva de assegurar que ele respondesse às necessidades dinâmicas do mercado de trabalho, promovendo a diversificação dos programas e experimentos com novos métodos de ensino mais versáteis, com ênfase na ciência e na tecnologia, buscando um diálogo mais efetivo entre a sociedade e as instituições de educação superior.

Seria necessário “apoiar a cooperação hemisférica para pesquisa científica e tecnológica a fim de solucionar problemas específicos na região e promover a transferência de conhecimento”. (Plano de Ação, Terceira Reunião de Cúpula das Américas, p. 36)

Fez-se referência também à decisão de tornar público o projeto preliminar de acordo da ALCA e ressaltou-se a necessidade de finalizar as negociações em janeiro de 2005 para que entrasse em vigor no máximo até dezembro do mesmo ano. Naquela ocasião defendeu-se que a

Democracia, o desenvolvimento econômico e social são interdependentes e reforçam-se mutuamente, como condições fundamentais para combater a pobreza e a desigualdade. Não pouparemos esforços para libertar nossos cidadãos das condições degradantes da pobreza extrema. Renovamos o compromisso de empreender ainda maiores esforços para alcançar as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, em particular a redução em 50%, até o ano 2015, da proporção de pessoas que vivem em situação extrema de pobreza (Declaração de Quebec, Terceira Reunião de Cúpula das Américas p.03).

Os Chefes de Estado e de Governo deixaram claro que entendiam o progresso também como a construção de sociedades mais democráticas, que fossem capazes de apresentar crescimento econômico com maior equidade social. O que somente seria possível diante de uma população educada e uma força de trabalho melhor qualificada. Desse modo, políticas e investimentos crescentes nos sistemas de educação ajudariam a reduzir as disparidades de renda, bem como a distancia do mundo digital no Hemisfério.

Na defesa dessa concepção concordaram em adotar um conjunto de ações, com vistas a melhorar o acesso a uma educação de qualidade, mediante o treinamento de

professores, o ensino de valores cívicos e o uso das tecnologias da informação, tanto nas salas de aula quanto na avaliação do progresso para a implementação desses compromissos e afirmaram reconhecer o valor das contribuições das organizações empresariais e trabalhistas, convidando a todos os cidadãos a se empenharem para fazer o *Século das Américas*.

3.1.4 Cúpula de Mar del Plata (2005)

No texto da reunião da Cúpula das Américas, na Argentina, seguindo o ritual das demais reuniões, reafirmou-se dentre outros compromissos, a intenção de fortalecer a governabilidade democrática, bem como a necessidade de criação de trabalho decente para viabilizar a realização dos objetivos de combater a pobreza, a desigualdade, a fome e a exclusão social. Colocou-se, pela primeira vez, claramente, cada país como coadjuvante do seu próprio desenvolvimento social e econômico, por meio das políticas públicas e da efetivação de uma boa gestão pública em todos os níveis, respeitando o Estado de Direito e sob o apoio da comunidade internacional.

Interessante observar que o tema geral da Declaração de Mar del Plata está relacionado apenas ao trabalho e a governabilidade democrática, o primeiro tópico diz respeito ao *1.Crescimento com Emprego*. No âmbito de estratégias nacionais a serem desenvolvidas na busca pelo crescimento econômico os Estados e Chefes de governo participantes comprometeram-se a

Continuar a implementar políticas macroeconômicas sólidas, destinadas a manter altos índices de crescimento, pleno emprego, políticas monetárias e fiscais prudentes, regimes de taxas de câmbio apropriadas, gestão prudente e adequada da dívida pública, a diversificação da economia e melhoria da competitividade. (Declaração de Mar del Plata, Quarta Reunião de Cúpula das Américas, 2005, p, 01).

Nessa perspectiva, se propõe também a aumentar a renda, assim como melhorar sua distribuição, conciliando aumento de produtividade e proteção dos direitos dos trabalhadores e do meio ambiente.

Ao mesmo tempo em que consideraram que as políticas econômicas apropriadas e um contexto econômico comercial internacional favorável são fatores que contribuíram para que a região, em 2004, aumentasse a renda e apresentasse uma das mais altas taxas de crescimento dos últimos 25 anos, contribuindo para a geração de emprego. Reconheceram também que a pobreza é um fenômeno comum a todos os países do hemisfério e assumiram que, apesar dos esforços empenhados pelos países da América Latina e Caribe, mais de 96 milhões de pessoas ainda viviam em condições de pobreza extrema naquela região, logo, quais países seriam, então, responsáveis pelo crescimento da renda? Já vimos anteriormente que, o crescimento da renda bruta não está necessariamente associado ao desenvolvimento social equitativo. Se nos planos de ação anteriores a educação era o principal forma de combater a pobreza, na Cúpula de Mar del Plata, é o trabalho que realiza esta função.

A Declaração de Mar Del Plata também aborda os seguintes temas: (2) *Trabalho para enfrentar a Pobreza*, da (3) *Formação da Força de Trabalho*, (4) *Micro pequenas e médias empresas como motor de crescimento do emprego*, (5) *Ambiente para Criação de Trabalho Decente*, (6) *Fortalecimento da governabilidade democrática*, dos quais destacamos o item 3. *Formação da Força de Trabalho* no qual se estabelece o papel da educação para o aprimoramento produtivo, principalmente ao que diz respeito ao acesso à educação e à formação profissional e técnica. Nessa perspectiva, abordou-se as vantagens de se investir no conhecimento por meio de habilidades e aptidões o que representaria uma alternativa que supostamente melhoraria as oportunidades de trabalho e emprego.

Entendemos que o potencial para desenvolver a capacidade de nossa cidadania e conseguir uma maior produtividade depende de uma força de trabalho devidamente educada e preparada. Neste sentido, reconhecemos os progressos alcançados no aumento do acesso à educação e reiteramos a necessidade de ampliar a cobertura, promover a qualidade, fortalecer a profissão docente e melhorar a eficiência de nossos sistemas educacionais. Reiteramos a importância de incorporar as novas tecnologias da informação e da comunicação na capacitação de nossos cidadãos a fim de aumentar sua produtividade. (Declaração de Mar del Plata, Quarta Reunião de Cúpula das Américas, 2005, p. 09).

Nesse sentido, compreendem a necessidade de incorporarmos planos e estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social, a ciência, a tecnologia, engenharia e

inovação, bem como apoiar a melhoria da qualidade do ensino das ciências com o propósito de contribuir com a redução da pobreza e a geração de trabalho. Os Chefes de Estado e de Governo presentes reivindicaram a oportunidade de comércio e investimento na luta contra a pobreza e seus esforços de desenvolvimento, também se fez um apelo por uma maior cooperação nos níveis bilateral, regional e multilateral no enfrentamento dos problemas hemisféricos.

Reconhecendo a existência de fatores externos que dificultam o crescimento econômico, reafirmamos a importância da cooperação internacional com os países de renda média-baixa, a fim de complementar os esforços nacionais para que cumpram seus programas de desenvolvimento e os compromissos dos objetivos do milênio, cooperação que auxiliará a geração de emprego e a governabilidade democrática. (Declaração de Mar del Plata, Quinta Reunião de Cúpula das Américas, 2005, p.02).

A governabilidade democrática é curiosamente associada às políticas educacionais, como se estas tivessem a função de alimentá-la. Por fim, ressaltaram a necessidade que as instituições financeiras multilaterais, ao proporcionarem assessoramento em políticas e apoio financeiro, se baseassem em sólidas opções nacionais com as quais os países se identificassem, levando em consideração as necessidades dos pobres e as medidas mais adequadas para reduzir a pobreza.

Além de proporcionar educação básica de qualidade, comprometemo-nos a estabelecer pontes entre programas de erradicação de trabalho infantil e outros programas de apoio como os de apoio à renda, atividades extracurriculares e capacitação. Para a implementação deste objetivo, os países deverão estabelecer metas e prazos nacionais em conformidade com as situações locais. (Plano de Ação, Quinta Reunião de Cúpula das Américas, 2005, p.01).

Os países se propuseram, dentre outras responsabilidades, a desenvolver políticas específicas de formação, educação profissionalizante, reinserção educacional e viabilização de acesso dos jovens de ambos os sexos a seu primeiro emprego. Além de promover, com o auxílio da OEA, “o intercâmbio de experiências para a implementação de programas eletrônicos de educação que articulassem meios, recursos e instrumentos destinados a

fortalecer e enriquecer os processos de ensino nas escolas, incluindo a utilização de novas tecnologias de informação e comunicação”.

As principais metas acordadas da primeira reunião em Miami à quarta reunião em Mar del Plata diziam respeito à democratização dos sistemas educacionais. Os países participantes assumiram o compromisso de ampliar o atendimento para a educação primária (Ensino fundamental no caso do Brasil), a permanência e a qualidade do ensino, assim como ampliar para o público em geral as oportunidades educacionais. No entanto, os mandatos regionais mais facilmente verificáveis são aqueles que dizem respeito à implementação dos sistemas de avaliação e a criação dos indicadores para tornar os sistemas internacionalmente comparáveis, como ocorreu com o Projeto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) o qual analisaremos no próximo capítulo.

2.2 Democracia e Cooperação Internacional

A concepção de democracia expressa nos documentos formulados a partir das reuniões de Cúpula da Américas realizadas entre 1994 e 2005, elege dentre outros princípios a serem resguardados pelos Chefes de Estado e de Governo, o respeito aos processos eleitorais; a transparência e a boa gestão; o acesso às tecnologias e a comunicação; a redução da pobreza, a luta contra a corrupção; a estabilidade e o crescimento econômico; o reconhecimento dos direitos humanos incluindo os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais e por fim a implementação das obrigações internacionais de acordo com os padrões estabelecidos.

A democracia também aparece associada à promoção da boa governança, esta por sua vez tem sua manutenção colocada como fator fundamental para prosperidade e expansão das oportunidades econômicas, fomentando a justiça social e a realização do potencial humano. A cooperação seria desse modo uma das expressões do ritual democrático.

A Carta da OEA estipula que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, paz e desenvolvimento da região. É o único sistema político que garante o respeito aos direitos humanos e o estado de direito e salvaguarda a diversidade cultural, o pluralismo, o respeito pelos direitos das minorias e a paz nas nações e entre elas. A democracia baseia-se, entre outros fundamentos, em eleições livres e transparentes e

incluir o direito de todos os cidadãos de participar do governo. A democracia e o desenvolvimento reforçam-se mutuamente. (Declaração de Princípios de Santiago, Segunda Reunião de Cúpula das Américas, 1998, p. 01)

Nas relações desenvolvidas pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, no âmbito internacional, “o local por excelência para o exercício da democracia e da cooperação política e econômica tem sido os organismos multilaterais” (SANDER, 2008, p.159). É a partir deles que esse discurso é constantemente replicado e decididas as sanções para aqueles países que desafiam a democracia e o sistema por eles legitimados.

De acordo com Sander (2008), os atentados contra a maior potência econômica do mundo em 2001, trariam consequências para todos os países do globo e a crise se espalharia por todos os organismos internacionais, nos quais os Estados Unidos tem considerável influência. Para Wolin (2008), os Estados Unidos teriam intimidado os aliados, exigindo apoio incondicional ao mesmo tempo em que se realizou a defesa do direito de não cumprirem com as obrigações decorrentes dos tratados internacionais, minando as iniciativas e esforços de outras nações que buscavam criar possibilidades para frear conflitos internacionais. Conforme assinala Benno Sander (Ex- Diretor de Educação e Desenvolvimento Social da OEA)

[...]os atuais desenvolvimentos revelam que os organismos internacionais, em particular a ONU, enfrentam desafios sem precedentes para cumprir a missão para a qual foram concebidos na década de 1940. Os desafios que enfrenta o Conselho de Segurança da ONU se refletem em todas as agências do Sistema das Nações Unidas, incluindo a UNESCO e, no âmbito regional, a OEA e seus Estados membros. Afetará, portanto, as agendas educacionais e os esforços de cooperação hemisférica no campo das políticas públicas e da gestão da educação. Afetará, conseqüentemente, os esforços de construção da nossa identidade cultural e educacional. (SANDER, p. 164, 2008).

Embora autores como Wolin (2008) e Sander (2008) apontem para uma mudança na forma dos Estados Unidos conduzirem as políticas internacionais a partir de 2001, verificamos em suas ações e intervenções um *continuum*, dadas as relações estabelecidas com o Continente Americano, diretamente, desde o início do século XX, até sua atuação indireta por meio dos organismos internacionais, desde a década de 40, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) em 1944; a Organização das Nações Unidas

(ONU) em 1945; a Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948; e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1956.

Após o término da Segunda Guerra Mundial esse domínio foi intensificado. A justificativa das ações políticas dos Estados Unidos para com os demais países do mundo tem sido a pretensa defesa da segurança, a qualquer custo. Em nome dessa segurança estiveram envolvidos com os regimes ditatoriais em diferentes países do Ocidente e do Oriente, nas décadas de 1960 e 1970 e em nome dessa mesma segurança defendem nos dias atuais a manutenção dos regimes democráticos, lançando mão de paradoxais dispositivos. “os campeões da liberdade e da democracia agora estão apoiando todo tipo de iniquidades, para assegurar os interesses privados de suas empresas corporativas ou o que supõem ser a segurança de uma nação.” (FERNANDES, 1973, p. 25).

Por trás do discurso da cooperação hemisférica, da solidariedade entre os povos, esconde-se uma política desenhada pelos Estados Unidos desde o século XIX, baseada na doutrina do *Destino Manifesto*³⁹. De acordo com Ribeiro (2006, p. 151), durante a Guerra Fria a estratégia dos Estados Unidos foi “identificar os interesses dos seus aliados ou do chamado ‘bloco ocidental’, no qual se incluía a América Latina, com os próprios interesses americanos, em uma política de ‘generosidade’ econômica e estratégica.”

Na década de 1960, uma das estratégias do governo Keneddy era a Aliança para o Progresso, programa de ajuda externa direcionado para a região, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento, como uma resposta também à Revolução Cubana e levado a cabo com a intermediação da OEA. A prosperidade estadunidense (americana) não poderia existir na ausência de uma prosperidade global.

Na contemporaneidade, se a solidariedade internacional funcionasse, não representaria um risco para a atual relação entre países de capitalismo periférico e países do capitalismo central? Podemos esperar que o *Superpoder*⁴⁰, que conduz à sua maneira a

³⁹Trata-se da defesa de que os Estados Unidos foi eleito por Deus para comandar o Mundo, justificando o expansionismo territorial. A América não deveria ser colonizada senão pelos Americanos. A expansão dos Estados Unidos sobre o continente americano era o próprio destino dos estadunidenses e nada pode iradete-los. Esse foi o pensamento forjado na primeira metade do século XIX, mas não abandonou os Estados Unidos até os dias atuais, evoluindo para um outro tipo de imperialismo.

⁴⁰Wolin (2008) estabelece uma interessante e sugestiva analogia entre a situação dos Estados Unidos após o 11 de setembro e o *Leviatã* de Thomas Hobbes, em razão da defesa da centralização de poderes. Criou-se uma espécie de Superpoder, um Estado que concentra todo o poder em torno de si e convoca a todos a legitimar sua

democracia, abra mão da possibilidade de exercer o controle sobre a economia mundial e sobretudo do continente americano?

No contexto de mundialização do capital, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, manifesta-se como uma espécie de “solidariedade capitalista,” a qual demonstra sua verdadeira face em circunstâncias como a destacada pelo escritor moçambicano, Mia Couto, em Conferência realizada em 2011 em Portugal.

Em pleno século 21, um em cada seis seres humanos passa fome. O custo para superar a fome mundial seria uma fracção pequena do que se gasta em armamento. A fome será, sem dúvida, a maior causa de insegurança do nosso tempo. Num planeta que imaginamos como uma única aldeia, a realidade mais globalizada é a miséria. (COUTO, Conferência do Estoril/Portugal, 2011)⁴¹.

Diante de situações como as narradas por Mia Couto somos levados a questionar o significado da cooperação solidária, quando os interesses “exclusivamente” nacionais são priorizados em detrimento de ações que poderiam beneficiar os demais países do sistema interamericano, por exemplo. Uma vez que tanto na carta da ONU quanto na carta de fundação da OEA se evocam os valores relacionados ao desenvolvimento mútuo, buscando realizações em que os valores coletivos sejam prioritários.

A partir da fala do escritor, que dá ênfase aos gastos dos Estados Unidos, um dos principais doadores dos sistemas multilaterais,⁴² verificamos que nesta relação de cooperação, a defesa da democracia e da paz, mais parecem um pretexto para garantir os ideais dos países

força, uma autoridade absoluta para lutar contra a ameaça do caos. Sem uma autoridade forte o suficiente para administrar a justiça e defender a paz, seria praticamente impossível manter-se vivo no “Estado de Natureza”, em que todos lutam contra todos. Daí a necessidade de liberar o poder das restrições das instituições que o regulam, como a justiça e o parlamento, ou mesmo os demais países do sistema internacional. A ampliação de poder seria o grande princípio garantidor da paz. O medo foi convertido em uma presença pública e dos escombros surgiu um Estado mais forte, uma superpotência, o império. O terrorismo que o Superpoder está combatendo foi criado pelos representantes do Superpoder (imagem). O Superpoder tem uma concepção das exigências de seus próprios poderes para combater o terrorismo. Há duas formas de poder irreconciliáveis, trabalhando entre si mutuamente dependentes. Nenhum acontecimento na história havia exigido poderes tão extraordinários para reunir os recursos, nem reclamado um investimento tão grande de fundos públicos.

⁴¹ Transcrito do Pronunciamento do Escritor Moçambicano, Mia Couto, na Conferência Desafios globais, respostas locais. Conferência do Estoril, Portugal, 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=jACccaTogxE>. Acesso em 26 jul. 2012.

⁴² Imposto extra bancou compra de armas nos EUA. Revista Carta Capital. 03 jan. 2011. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/imposto-extra-bancou-compra-de-armas-nos-eua/>. Acesso em: 23 jul. 2012.

que controlam o mercado mundial, embora o discurso que permeia os documentos produzidos nas reuniões de Cúpula das Américas defenda que a adesão a uma economia mundial que se expande, contribuirá para a prosperidade interna e concomitante dos países que cumprirem os compromissos acordados.

As ações internacionais são em certa medida mascaradas pelo que Wolin (2008) chama de democracia dirigida, uma vez que na atual conjuntura político econômica, as instituições ditas democráticas são preservadas, assim como os seus rituais. No entanto, elas servem para disfarçar os reais interesses de quem por meio de outros instrumentos consegue manipular ou negociar as vontades coletivas para atender aos seus interesses.

Nesse sentido, de acordo com Wolin (2008), a diferença entre o regime político estadunidense, os bolcheviques, os nazistas e os fascistas italianos é que ele, pratica um tipo de totalitarismo invertido. Nesse regime não se pressupõe a derrota do sistema estabelecido como condição final para seu sucesso. Não há necessariamente um plano para eliminar a oposição, impor a uniformidade ideológica, a pureza racial ou defender a forma tradicional de império. Ao contrário, a atuação política permite a livre expressão. A grande diferença dos sistemas autoritários do século XX e esse novo modo de conceber a ação política é que o totalitarismo invertido implica na harmonização entre o Estado e o sistema econômico. De modo que as corporações, os variados grupos de interesse da economia de mercado não só compartilham como também definem o poder político. Essa forma de totalitarismo nasce de um processo dirigido, cujo propósito é a desmobilização das massas até se tornarem apáticas, incapazes de uma efetiva participação política.

Nesses termos, o que devemos esperar enquanto cooperação internacional de um dos maiores doadores de recursos para o desenvolvimento que invalida os dispositivos antes aprovados por ele mesmo, apenas para justificar ações que não pudessem estar eticamente sob o julgo de nenhuma outra nação? Qual o valor dos espaços ditas democráticos e de arbítrio internacional, nestes termos?

O que observamos é que mesmo havendo mecanismos que legitimam a cooperação para o desenvolvimento, os padrões sociais dos países membros das organizações multilaterais não chegam a ser modificados a partir deste tipo de cooperação. Talvez porque os mesmos agentes internacionais que colaboram para os ajustes e adequações dos governos aos projetos internacionais, também financiam medidas paliativas para arrefecer os efeitos danosos das políticas econômicas.

4 DOS COMPROMISSOS DE CÚPULA À OPERACIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO

Nos capítulos anteriores tentamos sistematizar elementos que tornassem compreensível a tese da internacionalização das políticas públicas, ao que se refere às instâncias governamentais de decisão/concepção dessas políticas, fortemente influenciadas por agendas internacionais. Nessas circunstâncias não são considerados exclusivamente os impactos dos acordos para o território nacional. As decisões e orientações naquelas instâncias implica também nas expectativas e interesses supranacionais, uma vez que as prioridades passam a ser compartilhadas com outros Estados nação.

Conforme os documentos analisados no capítulo anterior, podemos sintetizar as principais discussões e metas educacionais acordadas, ao longo do processo de retomada da Cúpula das Américas da seguinte maneira: na **I Cúpula, Miami (1994)** os Chefes de Estado e de Governo comprometeram-se a melhorar a qualidade da educação e definiram as metas a serem alcançadas até 2010 (75% de alunos concluindo o ensino médio e 100% de acesso e conclusão do ensino primário/fundamental, ampliação das oportunidades educacionais para a população em geral).

Na **II Cúpula, Santiago (1998)**, propuseram avaliar a qualidade da educação, os fatores associados ao bom desempenho educacional, especialmente, a leitura e a escrita, a matemática e a ciências. Ratificaram a necessidade de alcançar as metas estabelecidas em Miami; Na **III Cúpula, Quebec (2001)** propuseram iniciativas de cooperação baseadas em programa de avaliação dos processos e das realizações, levando em consideração as experiências existentes na região hemisférica; e na **IV Cúpula, Mar del Plata (2005)** se comprometeram a assegurar uma educação de qualidade para todos os cidadãos, visando melhorar as oportunidades de trabalho, ações as quais requeriam a avaliação dos esforços de cada Estado, bem como sua responsabilização pelos resultados.

A partir das Declarações e Planos de Ação das referidas reuniões de Cúpula podemos afirmar que à educação foram atribuídos os seguintes objetivos: 1) promover a justiça social; 2) Manter a estabilidade democrática e o crescimento econômico; 3) Contribuir com a integração e o livre comércio hemisférico; 4) Mediar o desenvolvimento social e

cultural; 5) Promover parceria continental; 6) Viabilizar o ensino de valores cívicos e o uso das tecnologias da informação.

Como consequência dessa concepção e dos compromissos firmados estabelecemos, neste capítulo, como objeto de análise, apenas as ações relacionadas à avaliação e monitoramento dos sistemas educacionais, como um dos elementos da internacionalização das políticas públicas. Uma vez padronizados os sistemas de avaliação, para atender uma perspectiva de comparabilidade, induz-se indiretamente a realização de modificações na organização do ensino, ou seja interfere-se indiretamente numa dimensão que supostamente cada estado teria autonomia para gerir, dadas os diferentes contextos culturais e as condições de oferta do ensino público.

Na Segunda Reunião de Cúpula das Américas os Chefes de Estado e de Governo elegeram a educação como um tema central e de particular importância em suas deliberações (Plano de Ação p,01). Dentre as proposições do Plano de ação para reiterar e alcançar as metas já propostas na Cúpula de Miami, comprometeram-se, a implementar políticas educativas compensatórias e intersetoriais (educação, saúde e nutrição) para grupos em desvantagem nas áreas de educação, buscando contribuir com estratégias para o “alívio da pobreza”.

Os Estados participantes na ocasião da II Cúpula foram convidados a se dedicarem, dentre outros temas, ao fortalecimento de seus sistemas de avaliação e a fortalecer a qualidade da educação, estabelecendo indicadores que fossem comparáveis entre os países do Hemisfério, o que deveria ser realizado por meio de um trabalho cooperativo, que contaria com a mediação da Unesco e das agencias internacionais de financiamento (AID/Banco Mundial e AICD/ Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Estabelecerão ou reforçarão sistemas nacionais ou infranacionais e, onde isto se aplique, sub-regionais, de avaliação da qualidade da educação, que permitam medir o desempenho dos diversos agentes educativos, as inovações e os fatores associados às conquistas na aprendizagem. Assim, será possível dispor de informação e de indicadores nacionais ou infranacionais e, onde aplicável sub-regionais, que permitam planejar, executar e avaliar programas de melhoramento de qualidade com base no critério de equidade. Especial atenção será dada aos padrões de leitura e escrita, a matemática e as ciências. Igualmente, quando apropriado, estabelecer-se-ão critérios e metodologias de coleta de informação que

permitam a comparação de alguns indicadores educativos no âmbito hemisférico. (Plano de Ação, p. 02)

Nesse sentido, a cooperação solidária viabilizada por meio da OEA, deu-se em torno do que foi chamado de Projeto Regional de Indicadores, cuja sistematização foi iniciada a partir da Primeira Reunião de Ministros da Educação dos países-membros da OEA. Esta organização tem como um dos seus objetivos, formular, desenvolver e implementar iniciativas hemisféricas e foi reestruturada desde o processo de retomada da reuniões de cúpula nos anos 1990, com o objetivo de adaptá-la às necessidades e desafios enfrentados na região.

Neste contexto, foi criada a noção de *cooperação solidária* na qual se baseia o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI). O Conselho funciona como instrumento para acompanhar e contribuir com a operacionalização das decisões e mandatos acordados durante as reuniões.

Cabe ao CIDI fomentar o diálogo e as ações de cooperação em prol de um desenvolvimento integrado e sustentável, estabelecer mecanismos institucionais para promover a aludida cooperação entre os Estados membros e servir de catalisador para a mobilização de recursos humanos, técnicos e financeiros. Em seu Plano Estratégico de Cooperação Solidária 1997-2001, o CIDI define a educação como uma de suas oito prioridades.

(Programa Interamericano de Educação/OEA/1998)

É importante ressaltarmos que, como consequência da implementação do processo de Cúpula, foram organizadas reuniões ministeriais com o objetivo de operacionalizar o cumprimento dos mandatos acordados entre os Chefes de Estado e de Governo. Até o início da realização dessa pesquisa, foram realizadas 06 reuniões ministeriais,⁴³ sendo a primeira realizada no Brasil em 1998 e a última no Equador em 2009.

⁴³VI Reunião foi realizada em Quito, Equador (2009), a V em Cartagena de Índias, Colômbia (2007), a IV em Scarborough, Trinidad e Tobago (2005), a III no México, (2003), a II em Punta del Este, Uruguai (2001) e a I em Brasília, Brasil (1998).

Em julho de 1998, durante a reunião de Ministros da Educação, realizada em Brasília, foi definido que o Chile, representado pelo Ministro da Educação e com a colaboração da Unesco iria conceber e colocar em prática um Projeto Regional de Indicadores, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento do Plano de Ação acordado durante a segunda reunião de Cúpula das Américas.

A implementação do Projeto Regional de Indicadores Educativos (PRIE)⁴⁴ teve início em agosto de 2000, a partir de reunião realizada em Washington especificamente para este propósito. Na ocasião, foi definido um prazo de três anos para sua efetivação. Nesses termos, o PRIE teria sido desenvolvido para contribuir com esforços internacionais para melhorar a disponibilidade de informações educacionais, as quais os Estados participantes das reuniões de Cúpula julgaram relevantes por estarem relacionados ao desenvolvimento, implementação e avaliação das principais políticas educacionais. (PRIE, OREALC/UNESCO, 2000).

A Secretaria de Educação Pública (SEP) do México coordenou, juntamente com a OEA, o projeto que foi beneficiado pelo apoio técnico da Unesco, estabelecendo, desta forma, a colaboração internacional e regional, através do Instituto de Estatística (UIS) e Sistema de Informação Regional (IRIS) do Escritório Regional da Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC). Este ficou encarregado de preparar e executar o projeto, realizar o trabalho técnico ao que se referia a seleção e proposição dos indicadores, bem como a homologação das terminologias, a coordenação dos grupos de trabalho e validação de instrumentos de coleta. Além da parceria com o Instituto de estatística da Unesco ao que se refere ao recolhimento de informações, cálculo dos indicadores, revisão, análise e preparação dos relatórios, assim como por buscar acordos e apoio para publicar e difundir os resultados. (PRIE, 2000, p. 22).

O programa de cooperação técnica do PRIE ofereceu três alternativas para os países participantes, de acordo com suas necessidades: 1) *Cooperação individualizada para os países*; 2) *Cooperação para um grupo de países que partilham interesses comuns*; 3)

⁴⁴CUMBRE DE LASAMERICAS. Santiago del Chile, 2003. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Informe Regional. Alcanzando Metas Educativas.Unesco/Usaid. Disponível em: <http://www.lpp-buenosaires.net/internacional/cumbres/analisis.htm>. Acesso em: 22 mar. 2012. Documento elaborado com a finalidade de demonstrar o alcance das metas definidas pelas reuniões da Cúpula das Américas que resgata todo o processo de produção dos indicadores regionais .

Visitas de estudo a um determinado país para aprender com suas experiências. Além disso, também compôs o Projeto a disseminação e difusão dos resultados. Buscou-se construir informes preliminares e regionais como base para desenvolver indicadores chaves (matriz interpretativa) para diagnosticar o progresso dos sistemas educacionais de cada Estado participante.

Conforme a dinâmica de trabalho estabelecida, as versões preliminares sobre os dados coletados eram apresentadas durante as reuniões de Ministros da educação para que, em seguida, a versão final “homologada” fosse disseminada na imprensa, redes de televisão ou mesmo através do site da OEA, ou pelo próprio site do PRIE⁴⁵.

Desde a Segunda Cúpula das Américas, conforme mencionado anteriormente, o Plano de Ação convocava as nações a fortalecerem os sistemas de avaliação da qualidade da educação, no sentido de desenvolver indicadores que possibilitassem realizar comparações entre os países do hemisfério, com o objetivo de subsidiar as tomadas de decisão bem como avaliar seus progressos quanto às metas nacionais definidas nas reuniões, a exemplo das iniciativas da Unesco e da OCDE, que desde a década de 1950 vem desenvolvendo um sistema de coleta de dados.

O Chile sistematizou, com base nas experiências da OCDE e da Unesco, com a colaboração desta última, a proposta do que deveria ser o PRIE, abrangendo o marco de referência, os objetivos e os resultados esperados, o custo e as possíveis fontes de financiamento, assim como a organização técnica. A partir das oficinas sub-regionais coletou-se informações acerca de iniciativas anteriores sobre a produção de indicadores na região, de modo a se antecipar e criar estratégias para transpor os obstáculos que até então vinham dificultando o sucesso quanto à produção e uso de indicadores que possibilitassem a comparação entre países com diferentes realidades educacionais.

Os países interessados em aderir ao Projeto Regional de Indicadores deveriam se reunir para avaliar sua participação e adesão, as categorias a serem priorizadas e quais indicadores deveriam ser propostos nos grupos de trabalho. Estes indicadores poderiam ser ampliados de acordo com os interesses de cada país. Esperava-se que os países após um prazo de três anos fossem capazes de dispor de um sistema de indicadores comparáveis, os quais

⁴⁵http://www.prie.oas.org/espanol/cpo_indicadores.asp.

deveriam ser submetidos às análises dos países participantes de maneira que pudessem subsidiar as tomadas de decisão, bem como avaliar seus progressos quanto às metas nacionais definidas nas reuniões de Cúpula das Américas. (PRIE, 2000).

De acordo com a previsão do Chile e UNESCO/OREALC, os custos aproximados para a realização do projeto seriam de US\$ 2 milhões de dólares o que seria financiado pelos organismos internacionais e compartilhado entre os países. Acreditavam que os sistemas de estatística e indicadores educativos que fosse internacionalmente comparável deveria mensurar tanto o desempenho do sistema educativo quanto o impacto da educação na sociedade, considerando as prioridades e políticas educacionais.

A concepção defendida no documento diz respeito à função dos sistemas educativos de desenvolver nos estudantes habilidades que pudessem prepará-los para uma participação competitiva no mercado de trabalho, de modo que os sujeitos do processo educativo pudessem conseguir melhores oportunidades e bem estar, uma vez que disporiam de ferramentas para o exercício da cidadania. Desse modo, poder-se-ia melhorar a equidade, a qualidade e a eficiência dos sistemas educacionais.

deberían dar cuenta tanto Del funcionamiento y desempeño del sistema educativo como del impacto de La educación en la sociedad. Esto significa que dichos sistemas deben considerar em su selección las prioridades de la educación y los aspectos emergentes de la política educativa. Desta manera se tornan políticamente relevantes y SUS productos son considerados en la toma de decisiones, que es la función fundamental a cumplir por un sistema de información educativa. (PRIE, 2000, p.05)

Para cumprir com os objetivos de produzir e analisar um conjunto de indicadores básicos comparáveis na região, definiu-se três frentes de trabalho: a) a construção dos indicadores comparáveis, b) a cooperação técnica aos países nesse processo de construção, c) difusão e análise dos indicadores. Estes indicadores necessitavam de metodologia comum para possibilitar a unidade, que deveria ser proporcionado pelos organismos internacionais tanto em relação ao suporte técnico quanto ao financiamento.

Especial atenção foi dada a diferentes etapas de ensino: Pré-escolar, Educação Primária - entendido como ciclo educacional obrigatório – e Educação Secundária (ciclo

posterior à educação primária que pode outorgar qualificação tanto para a inserção no mercado quanto para prosseguir nos níveis educacionais mais avançados).

De acordo com o modelo eleito para interpretar as necessidades coincidentes dos diferentes países do Hemisfério foram considerados como prioritários para o desenvolvimento da educação os recursos humanos, materiais e financeiros, o próprio funcionamento do sistema educativo, assim como os resultados da educação em termos de êxito acadêmico e impacto social, que por sua vez interfere no contexto, conforme é demonstrado na matriz conceitual dos indicadores do PRIE.

O projeto contou com grupos de trabalho compostos de profissionais de todos os países participantes, como objetivo de melhorar os aspectos conceituais e metodológicos dos indicadores. Essa composição buscou possibilitar diferentes formulações acerca de categorias de análise, no sentido de contribuir para uma melhor compreensão da educação e das sociedades da região (OEA).⁴⁶ Esperava-se que a partir da observação e do diagnóstico realizado e compartilhado nas oficinas sub-regionais cada país conseguisse realizar uma leitura de como se comportava o sistema público de ensino, diante da particularidade do seu contexto social, econômico e demográfico (determinante da demanda educacional e do potencial de cobertura).

Nesse modelo de input (entrada) e output (saída, produto) analisa-se o que foi investido, sob quais condições e quais resultados foram alcançados a partir dos elementos disponibilizados, considerando que a educação impacta no contexto ao mesmo tempo em que sofre sua influência, ou seja o contexto no qual ela é concebida e sob o qual está sendo ofertada afeta sua organização e os resultados obtidos.

Desse modo, definiu-se o uso de instrumentos capazes de fornecer um “raio X” do funcionamento dos sistemas, trazendo à luz da análise elementos como: acesso, participação e cobertura (nº de indivíduos matriculados, idade; grupos sociais atendidos, gênero, nível socioeconômico, etc.); qualidade, êxito acadêmico (recursos investidos, suporte técnico, níveis de aprendizado; progressão acadêmica, etc.); e o impacto social (eficiência interna e externa do sistema).

⁴⁶De acordo com informações disponíveis em: <http://portal.oas.org/Portal/Topic/SEDI/EducaciónyCultura/PRIE/Componentes/tabid/1370/language/es-CO/default.aspx>. Acesso em: 20 jun. 2012.

El conjunto de indicadores que incluirá este proyecto deberá permitir que los países con diferentes niveles de desarrollo de sus sistemas de información y sus prioridades puedan y les resulte atractivo incorporarse a él, y de acuerdo al criterio de “gradualidad” definido para la ejecución del proyecto, de año en año, ir avanzando en la construcción de indicadores dentro del conjunto total seleccionado. De este modo las comparaciones internacionales en el ámbito de cada indicador, en el tiempo, incluirán un número mayor de países. (PRIE, Santiago, Chile, 15 agosto, 2000, p.13).

De acordo com o texto do PRIE, os indicadores a serem incluídos tendiam a uma metodologia única para efeito de comparabilidade, tanto ao que diz respeito à definição quanto ao algoritmo de cálculo, podendo os aspectos metodológicos que fossem considerados tecnicamente mais relevantes, ser adaptados ou criados de acordo com cada categoria estabelecida. A organização e administração do projeto foram atribuídas funções aos diferentes atores que o integraram, conforme verificamos no item IV, Organização Técnica (PRIE, 2000, p.22). Ao Brasil coube a coordenação dos indicadores, estatística e avaliação, cujas atribuições estavam relacionadas à promoção de apoio político para a execução exitosa dos objetivos do PRIE.

O Chile, responsável pelo desenho e execução do projeto de indicadores estatísticos deveria cuidar para que o projeto se desenvolvesse política e tecnicamente e conseguisse estabelecer consensos em relação ao plano de trabalho, estabelecendo e viabilizando alianças. Por fim, dar continuidade e estabelecer a avaliação do projeto diante das autoridades da cúpula.

4.1 Categorias de composição do PRIE

Conforme assinala o texto de apresentação do PRIE, bem como a matriz conceitual apresentada na seção anterior, foram considerados os seguintes aspectos no desenho dos indicadores a serem acordados entre os estados participantes das reuniões de

Cúpula: 1) **Análise do contexto em que a educação se desenvolve:** demográfica, social e visão geral do sistema econômico e educacional; 2) **Recursos investidos na educação:** humanos, materiais e financeiros; 3) **Extensão da educação cobertura, acesso e participação;** 4) **Funcionamento do sistema:: eficiência interna;** 5) **Equidade nas oportunidades educacionais;** 6) **Qualidade da educação:** rendimento escolar; 7) **Impacto social da educação:** nível de escolaridade da população adulta, o impacto no mercado de trabalho e renda, entre outros.

Esse recorte foi efetuado buscando desenvolver indicadores que possibilitassem acompanhar o progresso dos mandados acordados, sobretudo, a garantia de acesso e permanência de 100% das crianças em idade escolar apropriada à educação primária (ensino fundamental) de qualidade, assim como acesso de pelo menos 75% dos jovens ao Ensino Médio, maior possibilidade de conclusão dessa etapa de ensino e melhoria das oportunidades de acesso em todos os níveis de ensino até o ano de 2010.

A partir dessas referências definiram-se 05 categorias que dariam sustentação para a criação dos indicadores, as quais apresentamos na tabela abaixo, adaptada e traduzida do texto original do PRIE.

Descrição Categoria	Objetivos	Relação entre os objetivos das Cúpulas e as Categorias de Indicadores
1. Contexto Demográfico, Social e Econômico	Os indicadores desta categoria abrangem uma visão integral do contexto no qual se desenvolve a educação. Também consideram um panorama global da organização do sistema educacional do país, a duração e articulação dos níveis e etapas de ensino, bem como distintas características do sistema. Fornecem informações sobre o alcance educacional possibilitando verificar a amplitude da cobertura do sistema educacional.	Reforçar a gestão da educação e capacidade institucional nacional, regional, local e da escola.
2. Investimento de Recursos em educação.	Os indicadores que compreendem esta categoria permitem dimensionar a disponibilidade, características gerais e técnicas e a distribuição dos recursos humanos, materiais e financeiros que contribuem para o processo educativo.	Desenvolver programas integrais de valorização e profissionalização de docentes e administradores da educação. Promover o acesso ao uso mais eficaz das tecnologias e da informação e comunicação. Impulsionar sistemas de bolsas e intercâmbios de estudantes, docentes, investigadores e administradores da educação.

3.Desempenho dos Sistemas Educativos.	<p>Estes indicadores permitem identificar a disponibilidade dos recursos humanos que participam do processo educacional, considerados fatores básicos para o desenvolvimento do sistema educativo: suas características e sua distribuição. Do mesmo modo, os indicadores de recursos materiais são necessários para dispor de informações sobre sua adequação ao processo educativo. Indicadores de custo e financiamento da educação demonstram quais são as fontes dos recursos segundo os diferentes setores ou participantes do processo educativo e sua destinação. A relação entre os recursos investidos em educação e os resultados deste investimento proporcionar analisar a efetividade da educação em relação ao custo e qualidade dos recursos destinados a "producir los servicios educacionales".</p>	<p>Reforçar a gestão da educação e capacidade institucional nacional, regional, local e da escola.</p>
4. Qualidade da Educação.	<p>A preocupação central das atuais políticas educativas é assegurar a qualidade da educação com equidade, a partir de uma concepção ampla e diversa, aspecto que ainda não foi explorado enquanto fator de mensuração. O sucesso acadêmico expresso por meio dos resultados de provas standarizadas e comparáveis e o que comumente se considera nesta categoria, mesmo quando existem outras possibilidades, que também poderiam dar conta da qualidade da educação. Esta categoria requer mais atenção em sua relação com os indicadores de outras categorias, em especial os da categoria 3, relativos a eficiência do sistema.</p>	<p>Avaliar a qualidade da educação através de indicadores nacionais, subnacionais e sub-regionais Incorporar no processo educativo princípios democráticos, os direitos humanos, a visão de gênero, a paz a convivência tolerante, o respeito ao meio ambiente e os recursos naturais.</p>
5. Impacto Social da Educação.	<p>Esta categoria apresenta uma oportunidade para a análise da relação entre a educação e a sociedade. Inclui indicadores relacionados ao impacto da educação além do sistema educativo como por exemplo no mercado laboral, na equidade social e econômica, e no comportamento cívico, entre outros. Não obstante sua utilidade para subsidiar decisões, o desenvolvimento de indicadores nesta categoria é incipiente na região e muitos de seus aspectos conceituais e metodológicos. O anterior, unido a escassa informação processada e utilizada nos países para torná-los comparáveis, faz necessário avançar no desenvolvimento das bases conceituais e metodológicas desta categoria de indicadores.</p>	<p>Fortalecer a formação educacional e capacitação para os trabalhadores considerando a adoção de novas tecnologias.</p>

Fonte: Tabela PRIE, 2000, p. 24 (adaptada).

Conforme consta no texto do PRIE (2000, p.06), estas categorias e os indicadores que delas derivariam procuravam responder a questões importantes que surgem no processo de análise e tomada de decisão da política educacional, tais como: “está sendo possível atender realmente a população em idade escolar?” “O sistema educacional é eficiente?” “Tem capacidade para garantir que todos compartilhem dos seus benefícios?” “Os recursos humanos, materiais e financeiros são suficientes e de qualidade adequada às necessidades da população?” “É possível oferecer à toda a população um educação de qualidade?” “Qual tem sido o impacto social da educação?”

Em 2010 realizou-se em Washington uma reunião do Comitê Diretivo da OEA para discutir a continuidade do PRIE, que deveria se estender de 2011 a 2012. (Reunião Comitê Diretivo/OEA/2010). Na ocasião avaliou-se que muitos dos países não cumpriram as 03 metas originárias, principalmente a meta relacionada ao ensino médio. Também verificou-se novas demandas fomentadas pelos Ministros da Educação. Constatou-se, no entanto, que todos os países necessitavam aprimorar os sistemas de estatística educativa. Observou-se em muitos países a ausência de marcos conceituais para analisar e interpretar os indicadores, ausência de indicadores relevantes para monitorar as metas e avaliar as políticas setoriais, falta de prática para acompanhar os resultados obtidos com aqueles que desenham e aqueles que executam as políticas, além da ausência ou debilidade na disseminação dos resultados.

Avaliou-se ainda, conforme o *Panorama Educativo 2010: desafios pendentes*, que este projeto cumpriu um importante papel no monitoramento do progresso dos países em relação ao cumprimento das metas educativas das Cúpulas das Américas. Nesse sentido, o projeto teria contribuído para uma maior disseminação do uso das informações como subsídio para a implementação das políticas públicas corretivas. No referido documento a secretaria executiva sob a responsabilidade do Ministério da Educação do México, apresenta uma análise dos avanços dos países da região em direção ao alcance das metas acordadas, após 10 anos do início do projeto, conclui-se que embora os países tenham conseguido avançar no uso dos indicadores, os sistemas ainda não são completamente adequados às necessidade de gestão.

Ao que se refere ao Programa Interamericano de Educação (PIE)⁴⁷. Este foi concebido, assim como o PRIE, para viabilizar as ações de cooperação, contribuindo também para operacionalizar os mandatos acordados nas reuniões de Cúpula. Seu propósito foi subsidiar a formulação de políticas públicas destinadas a universalizar a oferta de uma educação de qualidade a todos os setores da população, especialmente aos grupos de risco; capacitação e especialização docente, sistematizar a informação derivada de experiências de reforma educativa, disseminando-a na região, com vistas a acelerar o processo de mudança e modernização das instituições educativas, contribuir com a identificação, sistematização e difusão das inovações exitosas em matéria de educação para o trabalho e desenvolvimento da juventude.

Segundo a proposta do (PIE), a expectativa era que o referido programa contribuísse para gerar e fornecer informações que ajudassem no fortalecimento da cultura democrática por meio da educação formal e não-formal, o desenvolvimento e fortalecimento de metodologias pedagógicas para a educação em valores e práticas democráticas, direitos humanos e paz, bem como a promoção da cooperação horizontal e o intercâmbio de experiências entre as diversas instâncias que trabalham neste tema nos âmbitos internacional, regional, nacional e local.

O Programa Interamericano complementa o Plano Estratégico de Cooperação Solidária 1997-2001, o qual articula as políticas, os programas e as medidas que se aplicam no campo da cooperação solidária para o desenvolvimento e funciona em três níveis que se reforçam mutuamente: 1) **como fórum para o diálogo interamericano sobre o desenvolvimento**, 2) **como catalisador e promotor de programas, projetos e outras atividades de cooperação** e 3) **como mecanismo para facilitar o intercâmbio de informação, experiências e conhecimentos**. (OEA/2011)

⁴⁷A partir da I Reunião de Ministros da Educação (1998) formulou-se um Programa Interamericano de Educação no âmbito do Plano Estratégico de Cooperação Solidária (1997-2001), com base no Plano de Ação acordado pelos líderes das Américas na Segunda Cúpula (1998), realizada no Chile. O Plano foi elaborado a partir da definição das prioridades de cada Estado membro. “Estas foram colhidas na Declaração Política da Reunião Hemisférica de Ministros da Educação, realizada no México, em fevereiro de 1998[...]” (Primeira Reunião dos Ministros da Educação, Brasília, 1998).

Em cada nível, a OEA desenvolve atividades específicas que se inserem nas linhas de ação determinadas pelos Estados membros, além de coordenar estas atividades através da Secretaria ou mediante coordenação do país ou dos países que participam nas ações de cooperação. No Programa, estabeleceram-se sete linhas de ação, priorizando-se no entanto cinco delas: 1) Políticas Compensatórias e Intersetoriais para Populações Vulneráveis; 2) Avaliação dos Sistemas de Ensino; 3) Valorização, Profissionalização e Incentivos para Docentes e Administradores da Educação; 4) Reforço da Gestão e Administração Educacional e do Desenvolvimento Institucional; 5) Fortalecimento da Formação e a Capacitação para o Mundo do Trabalho; 6) Estratégias de Educação Bilingüe Intercultural para a Paz, a Cidadania e a Sustentabilidade; 7. Tecnologias da Informação e Comunicação Aplicadas à Educação.

Quando analisamos o PRIE e o PIE, verificamos que as políticas públicas internas estão estreitamente associadas às políticas externas, pois sua definição parece envolver simultaneamente ou dialeticamente *regionalização* e *Mundialização* e estão condicionadas à posição que cada país ocupa ou deseja ocupar no mercado mundial, mesmo havendo funções pré-determinadas na divisão internacional do trabalho, na sociedade capitalista, e, em razão disso, assimetrias que caracterizam cada país na cadeia de produção global.

Desta feita é que visualizamos o processo de internacionalização da educação, mediado pela UNESCO, OCDE, BM, BID, FMI, OMC, OIT, USAID, bem como pelas entidades de caráter regional, como CEPAL, OREALC, MERCOSUL, no âmbito da América Latina, e União Europeia (SILVEIRA, 2011, p.178). Nestes termos, promovem a difusão da ideologia da modernização e do desenvolvimento econômico, definem as relações de cooperação e intercâmbio científicos entre os sistemas nacionais de ensino e ainda, de acordo com Silveira (2011), apontam para a redefinição, dentro do atual estágio de acumulação capitalista, do papel da escola, em geral, e da universidade, em particular.

Daí a necessidade de compreendermos qual o sentido político e econômico dos compromissos assumidos internacionalmente, cuja decodificação interna (em âmbito nacional) requer muitas vezes a criação de um aparato burocrático, a mobilização de um corpo técnico capaz de operacionalizar uma estrutura que viabilize a materialização das ações propostas em políticas públicas e a negociação no interior da administração pública e mesmo com o setor privado. Embora algumas dessas ações também se percam em meio à organização

burocrática local e se materializem muito mais como discurso do que como uma política real e consistente.

Os Estados nacionais como membros de fóruns e organizações multilaterais ao estabelecerem políticas de cooperação internacional têm seu poder de negociação condicionado à sua organização interna (econômico-comercial, militar e tecnológica), o que implica em definir estratégias de intervenções governamentais que atendam às orientações e as expectativas desses organismos quanto ao desenvolvimento. Nesses termos, o papel da internacionalização parece ainda mais evidente, pois internacionalizar, na perspectiva capitalista é tornar cada vez mais uma nação dependente de outras, sem necessariamente permitir que todas experimentem os resultados positivos dessa relação, pois

[...] quanto maior o nível de interdependência entre estados, por exemplo, maior é, provavelmente, a perda de controle que estes experimentam sobre parte ou a totalidade da sua capacidade de decidir de forma independente. (PFALTZGRAFF e DOUGHERTY, 2003, p.17).

Daí a necessidade de questionarmos quais instituições governamentais são responsáveis pelas ações que visam à consecução das políticas públicas, uma vez que elas podem ser organizadas de modo que facilitem determinadas consequências políticas e evitem outras.

Ante o exposto não há como ignorar o progressivo processo de internacionalização das políticas públicas, especialmente das políticas educacionais, diante da aparente conjugação de interesses de diferentes instituições supranacionais, cada vez mais fortes e que regulam as dinâmicas econômicas, políticas e culturais dos estados membros. O que nos resta entender é quais são as consequências desse processo para a consecução dos direitos sociais e políticos para os indivíduos dessa região.

4.2 Breve análise do efeito local das metas regionais da Cúpula das Américas

Em 2005, no Brasil, se efetivaram alterações no sistema de avaliação nacional da educação básica. Estas mudanças foram previamente anunciadas pelo Ministro Fernando Haddad na IV reunião de Ministros da Educação, em Trinidad e Tobago, como uma forma de prestação de contas em razão dos compromissos assumidos nas reuniões de Cúpula. Na ocasião, o Ministro da Educação declarou que o fortalecimento das alianças nos planos nacional e internacional é um fato essencial para o desenvolvimento de ações em favor da qualidade e da equidade da educação.

[...] a aliança das Américas pela Educação e a solidariedade internacional que temos demonstrado, sob a liderança da OEA, muito têm contribuído para o fortalecimento das capacidades nacionais e o conseqüente avanço em direção às metas estabelecidas pela Cúpula das Américas. A equidade, a qualidade da educação e sua avaliação são hoje grandes desafios que enfrentamos como Hemisfério.

(Pronunciamento. Educação de qualidade e fatores que influenciam a qualidade/IV Reunião de Ministros da Educação da OEA, p.01).

O Ministro também fez referência, em seu pronunciamento, ao *II Fórum Hemisférico Educacional*⁴⁸ promovido pelo governo brasileiro e pela OEA, em Brasília em junho daquele ano, destacou que durante aquele evento “os países participantes concordaram

⁴⁸O fórum teve como propósito produzir consenso entre os países a respeito da definição de qualidade na educação e estabelecer parâmetros para sua avaliação. Esperava-se que o resultado daquele debate subsidiasse a criação de indicador que pudesse ser adotado pelos países latino americanos, de modo a permitir a comparação de dados e a sistematização de estudos, “bem como para subsidiar o Projeto Regional de Indicadores Educacionais – PRIE.”No relato do II Fórum Hemisférico Educacional verificou-se que os presentes convergiram para o entendimento de que a Qualidade da Educação não deve ficar restrita aos resultados de aprendizagem medidos por meio de provas standardizadas, sendo necessário incorporar outros aspectos associados. Os participantes do Fórum concordaram que a aprendizagem do aluno é também um importante indicador da Qualidade da Educação, destacando, no entanto que a função social da educação é a de preparar para a vida, por meio de processos que consideram as dimensões intra e extraescolares. No entanto, dos 30 itens arrolados, como variáveis possíveis de diagnosticar as condições de oferta do ensino, apenas 2 foram considerados na composição do Ideb, criado naquele mesmo ano, desempenho e taxa de aprovação. Por que?

que a qualidade da educação não deveria ficar restrita aos resultados de aprendizagem medidos por meio de provas padronizadas.” Embora tenham considerado o rendimento dos estudantes como um indicador importante, registraram que nesse processo elementos como o espaço social, condições de oferta de ensino, formação e remuneração de professores, gestão e organização do trabalho e o acesso e permanência no sistema escolar também são importantes variáveis que impactam na qualidade final da educação.

Ressaltou-se no pronunciamento do Ministro a necessidade de fortalecer a cultura da qualidade nos sistemas de ensino e nas escolas, estimulando o monitoramento constante do trabalho escolar. Entretanto essa medida implicaria em “possibilitar uma autonomia vigiada às escolas, uma vez que assegura o controle de seus resultados, e ainda permite que se descentalizem recursos (BARRETO, 2001, p. 58), tal como vivenciamos atualmente com os impactos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos sistemas de ensino, quando placas com o desempenho das escolas são fixadas na entrada para que a comunidade fiscalize os resultados e monitore os avanços das unidades escolares.

De acordo com o Haddad (Pronunciamento, IV Reunião de Ministros da Educação, OEA, 2005) para atingir as metas acordadas nas reuniões de Cúpula seria necessário o uso eficiente dos recursos e a ampliação dos investimentos, além de explorar modalidades inovadoras de financiamento dos sistemas de ensino. Defendeu como uma dessas modalidades, a conversão de parte da dívida externa em investimento em educação, um dos pontos que em sua opinião deveria integrar a agenda de cooperação solidária, em âmbito internacional. Destacou também em seu pronunciamento os avanços do Brasil rumo ao cumprimento das metas da Cúpula de Miami.

Onze anos depois de assinado o compromisso de Miami, o Brasil conseguiu democratizar o acesso ao ensino fundamental, 97% das crianças entre sete e quatorze anos estão matriculadas na escola. Contudo, destacou a oferta de ensino com qualidade esbarra na desigualdade social, econômica e cultural, embora possamos tomar o pronunciamento do Ministro da Educação como um breve análise sobre ao alcance das metas regionais da Cúpula das Américas. Nesse sentido não há como afirmar o que de fato foi realizado, por motivação dos acordos assinados entre os Chefes de Estado e de Governo, pois as ações podem ser vinculadas a esses compromissos, nesta condição, apenas pelo discurso, como um fala diplomática e protocolar.

De acordo com a análise apresentada até aquele momento o país havia conseguido aumentar o número de matrículas no ensino fundamental, entretanto não houve menção ao percentual de estudantes que concluem esse nível de ensino, a cinco anos de atingir o prazo para o cumprimento das 03 principais metas da Cúpula (75% de alunos concluindo o ensino médio e 100% de acesso e conclusão do ensino primário/fundamental, ampliação das oportunidades educacionais para a população em geral.

Conforme assinala o Ministro, foram somados aos programas que já vinham sendo desenvolvidos pelo governo brasileiro em 2005 (alimentação, transporte escolar; livro didático; bibliotecas escolares; informática na educação; ampliação do acesso ao ensino superior com o Programa Universidade para Todos, lançado no final de 2004) um conjunto de ações de apoio ao ensino médio, valorização e remuneração de professores, estímulo a programas de formação de docentes, obras de infraestrutura e compra de equipamentos para a escola na busca para compor a agenda de trabalho do Ministério da Educação, em favor da qualidade, o ano de 2005 foi declarado pelo governo brasileiro, como o ano da Qualidade da Educação Básica, em razão disso o ministério lançou o *Plano de Qualidade da Educação Brasileira*⁴⁹ prevendo, sobretudo, a criação do Sistema Nacional de Formação de Professores.

Também são listadas como realização do governo brasileiro e que colaboram com o cumprimento das metas acordadas nas reuniões de Cúpula a proposta de alteração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ampliando sua cobertura e aumentando o coeficiente de participação dos municípios, assim como a ampliação do modelo de avaliação dos estudantes. Os estudantes e o universo de escolas avaliadas passaria de 300 mil alunos e 7 mil escolas para 5 milhões de estudantes e 43 mil escolas em 5.400 municípios. A partir da alteração da composição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) por meio da Portaria nº 931/2005, que institui a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) em

⁴⁹ Este sistema deveria ser composto pelo Pró-licenciatura e o Pró-letramento, sendo previsto dois anos de duração. O primeiro diz respeito a formação dos professores de ensino fundamental e médio (licenciatura) em suas área de atuação e o segundo atualização dos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática para professores das séries iniciais do ensino fundamental. O plano também previa ações de apoio aos gestores municipais: projetos de qualificação de conselhos municipais de educação e conselhos escolares e a Escola de Gestores, assim como um programa de fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação. (MEC/2005). Agenda de trabalho apresentada no texto: Qualidade da Educação Básica. Disponível em: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brazil/Brazil%20Qualidadenaeducacao.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2013.

complemento a parte amostral da Avaliação até então realizada, que passa a se chamar Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB).

Por fim o Ministro diz considerar que a educação é a essência do desenvolvimento, uma vez que seria capaz de contribuir com o crescimento econômico, a justiça social e o fortalecimento das instituições democráticas e finaliza seu pronunciamento manifestando a necessidade de aprofundar uma aliança das Américas a favor da Educação. Reforçando obviamente os preceitos das Declarações produzidas nas reuniões de Cúpula das Américas.

Diante dos avanços educacionais ocorridos no país nos últimos anos, ainda se apresentam consideráveis desigualdades, e, a educação se constitui como um dos principais campos onde essa desigualdade se manifesta. Embora de caráter estrutural os problemas têm sido tratados apenas por meio de políticas compensatórias, paliativas. Ingressamos no terceiro milênio no Brasil, segundo assinala Azevedo (2004), com novas demandas de formação e conhecimento, mesmo não tendo conseguido assegurar sequer direitos básicos como o acesso à educação de qualidade para todas as crianças na faixa etária adequada para ingresso no sistema escolar, e, das crianças que ingressam no ensino fundamental - direito subjetivo, de acordo com o Artigo 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, - menos da metade concluem esse nível de ensino.

Nesse sentido, concordamos com Azevedo (2004) quando constata que há no Brasil uma inadequação ou incoerência das políticas educacionais que são concebidas para equacionar os problemas da educação como prática social, o que nos leva a questionar com que finalidade o Estado planeja intervenções para modificar a atual condição da oferta educacional.

Concordamos com a perspectiva de Fernandes (1976, p.425) sobre a realidade político econômica e educacional do Brasil, quando ele faz referência à necessidade de “enfrentar com ânimo construtivo” os acréscimos de obrigação que a produção científica demanda, considerando que “a ética científica não impõe nenhuma limitação, dada a importância que possui, para a ciência, à transformação de conhecimentos positivos em forças socialmente úteis à vida humana.”

Dentre os vários pontos que fazem com que a discussão proposta por esse autor ainda faça sentido neste século, está o fato de fomentar a contribuição (dos cientistas sociais aos educadores) aos processos de intervenção na realidade, ou dito de outro modo de contribuir para um planejamento educacional ou para a definição de políticas públicas que de fato possam produzir algum efeito nos desequilíbrios que acometem o sistema educacional brasileiro. Atualmente, atendendo a uma tendência do mundo Ocidental, esse lugar de “contribuição” tem sido ocupado, nas instituições governamentais de pesquisa e nos cargos de maior importância política, por estatísticos e economistas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo foi analisar em que medida a transformação dos mandados regionais acordados nas reuniões de Cúpula das Américas (1994/2005) pode ser caracterizada como um processo de internacionalização da gestão da política pública de educação básica. Consideramos para tanto, como principal exemplo desse processo o Projeto Regional de Indicadores Educativos que se realizou a partir de um sofisticado sistema de cooperação.

Na perspectiva do discurso construído a partir das reuniões de Cúpula, pode-se considerar que o Projeto Regional de Indicadores Educativos é um exemplo bem sucedido, ou não, da internacionalização, ou dito de outro modo, do exercício multilateral e de interdependência que se expressa, a partir das metas e compromissos consensuados pelos Chefes de Estado e de Governo. Estes têm suas ações moldadas a partir de princípios de conduta generalizados, conjugados a uma série de arranjos internacionais (considerando que os acordos foram firmados no âmbito da OEA e foram executados sob interveniência da Unesco).

O discurso que permeia os documentos das reuniões de Cúpula baseiam-se em um ideal de desenvolvimento em que seja possível zelar pelas instituições democráticas, fortalecer a segurança e a integração hemisférica, para derrubar os muros que cercam os mercados nacionais e diante do estreitamento de laços de cooperação consubstanciar os princípios de igualdade soberana dos Estados, uma missão diplomática de alta dificuldade, já que, retoricamente, prevê a conciliação do que aparentemente é inconciliável, cooperar para promover a soberania, algo a se questionar diante da divisão internacional do trabalho.

A intensificação da interdependência nas últimas décadas pode ser constatada na ocorrência de um processo de internacionalização das políticas nacionais de educação relacionadas à cooperação bilateral ou multilateral. “a redução dos gastos no ensino público e o aumento da pressão sobre os professores para prestarem conta de suas ações pedagógicas são dois exemplos concretos das consequências desse processo de internacionalização.” (AKKARI 2011, p.01) A avaliação das políticas educacionais, teria dentre outros objetivos, a função de servir como estratégia política, pois seus resultados podem ser utilizados para justificar as escolhas dos governos. Diante disso,

a influência das discussões em nível internacional no âmbito das políticas nacionais de Educação nos incita a questionar se ainda existiriam políticas nacionais de Educação. A mesma reflexão pode ser colocada em matéria de política financeira, econômica ou de saúde em um determinado país. A resposta a esta questão não é evidente. De modo geral, podemos afirmar que os conceitos, as reformas, as inovações e empréstimos circulam entre os países. (AKKARI,2011, p.14)

Ao examinarmos os documentos produzidos nos fóruns supranacionais verificamos que vários dos mecanismos de controle relacionados à política pública de educação, tais como *a avaliação em larga escala*, metodologia utilizada na avaliação externa dos sistemas educacionais brasileiros, assim como outros indicadores e medidas educacionais, partem de concepções propostas, justificadas e acordadas em razão de um ideal de desenvolvimento. Diante dessa realidade em que medida pode-se afirmar as fronteiras nacionais em relação aos espaços globais?

Uma das consequências da globalização teria sido, então, a formação de uma ideologia em nível mundial da educação para o desenvolvimento e apesar de encontrarmos tensões entre o global e o local no centro desse processo, a face econômica da globalização seria apenas um componente dentre vários outros (AKKARI, 2011). Há uma crescente adesão a modelos educacionais internacionais (ocidentais), que conduzem a semelhanças que transcendem às fronteiras nacionais, a exemplo dos currículos formulados a partir de competências e habilidades, o que cada vez mais lhes conferem a possibilidade de padronização.

Uma outra característica compartilhada pela maioria dos sistemas educacionais, segundo Akkari (2011) também é a crescente utilização de línguas estrangeiras e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), da mesma forma que possibilita a mobilidade de alunos e professores. Desse modo,

O processo de internacionalização produz tensões nas políticas nacionais de Educação, tornando difícil a articulação entre as exigências nacionais (regionais ou locais) e os imperativos internacionais (globais). Além disso, a divisão de responsabilidades entre os níveis nacional, regional e local também estão em plena reestruturação [...]. Temos a impressão de que

muitos países se desobrigam da tomada de decisão em Educação nos níveis global (internacional) e local (subnacional, regional), reduzindo, assim, o poder do Estado nacional. (AKKARI, 2011, p.15).

Nesse processo de internacionalização da educação os organismos supranacionais têm a função de capilarizar, de unificar os moldes de reprodução capitalista, Silveira (2011), uma vez que participam da definição e unificação ideológica de valores fundamentais para a construção social, tais como os direitos humanos, a inclusão e coesão social, a paz, a segurança e o direito ao desenvolvimento. Nesse sentido, as orientações dos organismos supranacionais, apresentam uma unidade de concepção de mundo, cujo movimento dialético se realiza do universal, proposições e orientações gerais, para o singular reivindicações ou necessidades parciais dos diferentes Estados.

O processo de internacionalização da educação não estaria vinculado apenas aos acordos e programas de intercâmbio ou de integração regional, por meio da cooperação dos Estados, mas sobretudo por meio dos organismos supranacionais que constroem os consensos quanto à agenda global para a educação, que se materializam, ao menos em parte, em políticas educacionais locais.

Estamos entendendo que, uma vez internacionalizada a economia e também o conhecimento, as demais ações convergem para que essa internacionalização seja realizável em diferentes dimensões sociais: da produção do conhecimento à internacionalização da economia, conformando um processo de uniformização, integração e subordinação, por vezes disfarçada pelos rituais democráticos.

As nações hegemônicas, interferem na atividade econômica dos mais diversos países e suas ações são materializadas a partir de uma série de acordos “disfarçados” em cooperação, o que em certa medida define o ciclo das políticas públicas (concepção, execução e avaliação) e demonstra um certo cinismo no campo das relações internacionais, pois o que entendemos como sendo o processo de internacionalização é um tipo de intervencionismo, embora este seja legitimado pelos processos democráticos que parecem constituir as instituições/organismos intergovernamentais, afastando um possível entendimento negativo da internacionalização.

Diante das análises realizadas, permaneceram as dúvidas quanto à possibilidade da cooperação continental/hemisférica fortalecer a solidariedade entre os povos respeitando a soberania de cada Estado Americano. Considerando que o discurso enseja a tendência de que a educação pública passe a substituir os demais direitos sociais, como se o simples acesso às séries iniciais do ensino fundamental e a conclusão desse nível de ensino fosse o suficiente para contemplar o ideal de cidadania projetado para uma determinada parcela da população no continente.

Das três metas regionais acordadas no processo de Cúpula, apenas parte da primeira foi alcançada no Brasil, ao que diz respeito ao acesso. Podemos também encontrar políticas que contribuem com a permanência das crianças na escola, tais como o *Bolsa-família* e o *Mais Educação*, entretanto ao que tange à qualidade do ensino fundamental, acesso e permanência dos jovens à educação secundária de qualidade estamos distantes das metas projetadas.

A educação devidamente articulada ao desenvolvimento, poderia atender aos avanços científico-tecnológicos, por meio da formação de professores e pesquisadores e a consequente geração de conhecimentos como o pré-requisito para a promoção de inovação tecnológica, que por sua vez, possibilitaria agregar valor aos bens e serviços produzidos, além de diminuir a dependência externa. “Não há dúvida de que a educação modela o homem. Mas é este que determina, socialmente, a extensão das funções construtivas da educação em sua vida.” (FERNANDES, 1976, p. 420), de modo que a transformação do sistema educacional em fator de desenvolvimento dependeria do significado da educação e da esperança coletivas nela depositadas.

Embora as reformas realizadas na década de 1990 tenham promovido alterações curriculares, aumento da carga horária mínima anual, estabelecido prazo para a formação mínima dos professores desse nível de ensino, ao analisarmos os indicadores educacionais tais como as *taxas de distorção-idade-série* e consequente *distorção-idade conclusão*⁵⁰ dos alunos brasileiros, constatamos que muito ainda precisa ser realizado, pois esses indicadores demonstram a necessidade de correção do fluxo destes alunos para que não venham

⁵⁰ As taxas referem-se respectivamente ao percentual de alunos acima da idade prevista por lei para cursar determinada série e o atraso para conclusão de cada etapa educacional 14 anos para o ensino fundamental e 17 para o ensino médio.

abandonar ou evadir do sistema educacional, o que não depende apenas de um esforço da escola ou da *Rede de Proteção dos Direitos*. Mesmo diante dos dispositivos legais⁵¹ que corroboram para a garantia do direito à educação, o sistema educacional brasileiro está longe de corresponder aos anseios da sociedade, porque além da universalização do acesso ao ensino fundamental, será preciso também que os alunos tenham condição de alcançar os níveis mais elevados de educação, com graus de aprendizagem adequados aos anos de estudo.

Por fim, o Estado não pode ser tomado nessa relação de cooperação como sendo detentor de uma estrutura que atende aos interesses de todas as classes sociais, mas sobretudo como o mantenedor de uma ordem jurídica e política capaz de assegurar o processo de acumulação capitalista. A função essencial deste Estado seria, então, assegurar a estabilidade da ordem capitalista, garantindo a contínua venda da força de trabalho e o respeito das leis pelos trabalhadores.

A exemplo da definição feita pelo BID, a circulação de conceitos considerados relevantes para as políticas educacionais foi favorecida pela visão darwiniana dos sistemas educacionais disseminada por alguns atores internacionais” (AKKARI, 2011, p.16). Nesse sentido, o Banco Mundial distingue quatro tipos de sistemas educacionais no mundo, por meio de tipologia baseada na infraestrutura e no nível de acesso aos serviços educacionais, sintetizados da seguinte maneira: 1) *Sistemas Maduros (avançados)* pertencentes aos países da OCDE e, alguns países do Leste da Ásia e do Oriente Médio; 2) *Os Sistemas Reformados* composto pelos países do Leste Europeu e as antigas repúblicas soviéticas; 3) *Os Sistemas Emergentes* que dizem respeito à América Latina, Ásia e à África do Norte e por fim 4) *Os Sistemas Subdesenvolvidos* relacionados à África Subsaariana e alguns países da Ásia do Sul. (AKKARI, 2011).

Diante da configuração da sociedade capitalista contemporânea é possível vislumbrarmos, caso aceitemos essa classificação dos sistemas educacionais, que os *Sistemas*

⁵¹Como garantia de um dos direitos da criança e do adolescente o Governo Federal, além dos vários programas que mantém como forma de atuação suplementar diante dos estados, do distrito federal e dos municípios, criou mecanismos de controle da frequência escolar para as famílias que são atendidas pelo programa, ou seja, a frequência na escola é uma das condicionalidades para a permanência no Programa, entendendo essa medida como um incentivo às famílias ao mesmo tempo que protege e assegura o acesso e permanência na escola. Para instrumentalizar o processo de proteção desses direitos, criou-se também a figura do Conselho Tutelar⁵¹, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional. O Conselho é responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e de acordo com a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 (ECA), integra a Administração Pública local. Desse modo sua instalação é uma imposição legal, não cabendo nenhum tipo de recusa por parte do município em instalá-lo, cada município deve manter ao menos uma unidade.

Emergentes ou que os *Sistemas Subdesenvolvidos* cheguem em razão da cooperação solidária à condição dos *Sistemas Maduros*? Basta refletirmos sobre classificação para retornarmos ao início de nossa discussão sobre o que significa a *cooperação solidária*, instrumento da internacionalização, mas de uma internacionalização onde os desequilíbrios de poderes do sistema capitalista são mantidos, em vez de serem construídas novas formas de cooperação que promovam de fato a soberania e a liberdade de atuação política interna e externamente.

A internacionalização, por meio da *cooperação solidária*, tem se colocado como a alternativa mais plausível para o “sistema mundo” sob o pretexto de facilitar o desenvolvimento. Os organismos internacionais teriam por sua própria natureza a vocação de promover a emancipação dos povos latinoamericanos. Essa ideologia não se inscreve apenas nas políticas mais recentes, como vimos anteriormente. Ela representou e representa a intervenção do Estado para mobilizar forças políticas na condução da sociedade para condições supostamente mais desejáveis, desde que se mantenha a ordem.

Ademais, não há uma única maneira de propor ou conceber o desenvolvimento, pois essa condição não pressupõe necessariamente o atendimento dos anseios de todas as classes sociais na mesma proporção, poderíamos, por exemplo, vivenciar outras experiências.” A partir de uma solidariedade universal ou socialista, experiência que obviamente transcenderia o modelo de cooperação capitalista, alterando não só as realidades locais como também a ordem internacional.

6 REFERÊNCIAS

Acordo. Acordo entre A República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos Sobre o funcionamento do Escritório da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, suas obrigações, privilégios e Imunidades. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1111-94.pdf>. Acesso em: 30 set. 2011.

AKKARI. Abdeljalil. **Internacionalização das Políticas Públicas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004. (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol.56).

BARRETO, E. S. de S. A avaliação na educação básica: entre dois modelos. In: **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, ano XXII, n. 75, ago. 2001, 49-66.

BATISTA, Paulo Nogueira. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, 1994, Disponível em:<http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 02 out. 2011.

BESSON, Jean-Louis. As Estatísticas: Verdadeira ou falsas?. In BESSON, Jean-Louis (org.). **A ilusão das estatísticas**. São Paulo: UNESP, 1995. p.09 -67.

Bianchetti, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas educacionais**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**. Luiz Fernandes Dourado (Coordenador). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília: Casa Civil, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, Casa Civil, 2007.

Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 7, de 12 de abril de 2012. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília: Fundo Nacional da Educação Básica.

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, Casa Civil, 1995.

Brasil. Ministério da Educação. Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Básica. Exercício 2009. Brasília: SEB, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14941&Itemid=1166>. Acesso em 23 dez. 2012.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral. Ministério das Relações Exteriores.- 2ª ed. - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/RecursosExternos/Arquivos/Diretrizes_ABC_MRE_Desenvolvimento_CTI_fev2005.pdf>.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. **Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994.** Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, n. 246, p.20.767-20.768, 28 dez. 1994.

BRASIL. **Portaria nº 931, de 21 de março de 2005.** Instituir o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. Brasília, Ministério da Educação, 22 mar. 2005.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011. Brasília: MPOP, 2007.

CAMPOS, Rosânea; Campos, Roselane F. A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza. **Inter-Ação**: Rev. Fac. Educ. UFG, 33 (2): 241-263, jul./dez. 2008.

CARDOSO, Mirian Limoeiro. **Teorias da modernização e expansão capitalista. Comunicação.** Sociedade Brasileira de Sociologia. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT 20 – Sociedade e Estado na América Latina. Belo Horizonte, 31 de maio a junho, 2005.

CEPAL. Panorama Social de América Latina 2005. Avances recientes en la reducción de la pobreza. Santiago de Chile: NU. Disponível em: <
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/23024/PSE2005_Cap1_Pobreza.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2013.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do capital.** Tradução Silvana Finz Foá. São Paulo: Xamã, n.5, p. 13-54, 1996.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. Estudos Avançados 15 (41), 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a04.pdf>. Acesso em 21 set. 2012.

CUMBRE DE LAS AMERICAS. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Alcanzando Metas Educativas. (Informe Regional). Santiago del Chile: Unesco/Usaid. 2003. Disponível em: <http://www.lpp-buenosaires.net/internacional/cumbres/analisis.htm>. Acesso em: 22 mar. 2012.

Declaração de Princípios. Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade: Democracia, Livre Comércio e Desenvolvimento Sustentável nas Américas. Primeira Cúpula das Américas, Miami, Estados Unidos, dezembro de 1994.

Declaração de Santiago. Segunda Cúpula das Américas, Santiago do Chile, Chile, abril de 1998.

Declaração de Dakar. Educação para todos. Cúpula Mundial de Educação. Dakar, Senegal, abril de 2000.

Declaração do Milênio. Cúpula do Milênio. Nova Iorque. Estados Unidos da América. Setembro de 2000.

Declaração da Cidade de Quebec. Terceira Cúpula das Américas, Québec, Canadá, abril de 2001.

Declaração de Mar del Plata. “Criar Trabalho para Enfrentar a Pobreza e Fortalecer a Governabilidade Democrática.” Quarta Cúpula das Américas, Mar del plata, Argentina, 05 de novembro de 2005.

Declaração de Compromisso de Port of Spain. Garantindo o Futuro dos nossos Cidadãos através da Promoção da Prosperidade Humana, Segurança Energética e Sustentabilidade Ambiental. Quinta Cúpula das Américas, Port of Spain, Trinidad e Tobago, 19 de abril de 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Out. 2005. v. 20 n° . 59, p.p 97-109.

Feldfeber, Myriam; Saforcada, Fernanda. **La Educación en las Cumbres de las Américas: Su impacto em La Democratización de los sistemas educativos**. Informe Final. Ensayos e Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires, N° 1, Buenos Aires, marzo, 2005.

Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. O Dilema Educacional Brasileiro. In: FORACCHI, Marialice M; MARTINS, José de Souza. **Sociologia e sociedade: leituras de sociologia da educação**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 7ª edição, 1976.

_____. Patrones de dominación externa en América Latina. In: Fernandes, Florestan; Heloísa Fernandes. **Dominación y desigualdad. El dilema social Latinoamericano**. Bogotá: Siglo del Hombre, CLACSO, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critico/florestan/06flores.pdf>>. Acesso em 31 mar. 2012.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. 5ª edição. São Paulo: Global Editora, 2008, p.p. 145-158.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais: Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Artigo_projecoes.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2010.

Fernandes, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão).

GÓMEZ, Jorge Montenegro. **Crítica ao Conceito de Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA31/jorgev3n1out2002.pdf>.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2011.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n° 55, vol. 21. nov. 2001. p.p .30-41.

IPEA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi): O Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento. Comunicados do IPEA, n° 136. 24 fev. 2012.

JÚNIOR, João dos Reis Silva. Bretton woods: “o ovo da serpente”. Extra-classe. **Revista de Trabalho e Educação**. Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte nº 1, Vol 2. Ago. 2008, p.p. 10-47.

Kosík, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

LAFER, C. “**Política externa brasileira: reflexão e ação**”. **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo, Ed. USP, 1994, p.23-43.

LÖWY, Michel. Por um novo internacionalismo, 1998. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v5_artigo_michael.pdf. Acesso em 07 jan, 2013.

MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: o papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleção Cursos de altos Estudos do Instituto Rio Branco).

MATHIAS, Meire. **Inserção Internacional, três temas na agenda brasileira**. São Paulo em Perspectiva, 16(2): 27-35, 2002.

MOROSINI, Marília Costa. **Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior: conceitos e práticas**. Educ. rev. 2006, n.28, pp. 107-124.

OCDE. **Normas de Qualidade para Avaliação do Desenvolvimento. Documentos de Referencia e Linhas de Orientação do CAD**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/0/45464406.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

OEA. Relatório do Fórum de Avaliação. Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral. Quarta reunião de ministros da educação. Scarborough, República de Trinidad e Tobago, 10 a 12 de agosto de 2005.

OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos, CONSELHO PERMANENTE**. 06 out. 1997. Original Espanhol. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Carta.OEA.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

OEA. **Programa Interamericano de Educação**. Primeira Reunião dos Ministros da Educação. Brasília, Brasil, 1998. Disponível em: <www.oas.org/udse/cie/espanol/web_cic/doc4-rev2%20por.doc>. Acesso em: 03 jan. 2011.

OEI. Metas Educativas 2021: La Educación que queremos para La generación de los bicentenarios (documento final). Disponível em: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>. Acesso em 13 abril 2011.

OFFE, Claus. Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação: Contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação e Sociedade**, nº 35, 1990.

OLPED. A educação nas Cúpulas das Américas: seu impacto na democratização dos sistemas educacionais. Observatório Latinoamericano de Políticas Educacionais Série: Ensaio & Pesquisas do Laboratório de Políticas Públicas - Buenos Aires, Nº 3.

PEREIRA, Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Sege_s_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 01 dez. 2012.

Pereira, Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

PFALTZGRAFF, Robert Jr.; DOUGHERTY, James. **Relações Internacionais: as teorias em confronto.** Lisboa: Gradiva, 2003. (capítulos 3 e 10).

Plano de Ação. Primeira Cúpula das Américas, Miami, Estados Unidos, dezembro de 1994.

Plano de Ação. Segunda Cúpula das Américas, Santiago do Chile, Chile, abril de 1998.

Plano de Ação. Terceira Cúpula das Américas, Québec, Canadá, abril de 2001.

Plano de Ação. Quarta Cúpula das Américas, Mar del plata, Argentina, 05 de novembro de 2005.

PNUD. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 03 set. 2011.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. A teoria da modernização, a aliança para o progresso e as relações Brasil – Estados Unidos. **Perspectivas**, São Paulo, 30. p.p 151-175, 2006.

RIBEIRO, Flávio Diniz. **Walt Withiman Rostaw e a problemática do desenvolvimento: ideologia, política e ciência na Guerra Fria.** Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em História Social. Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

SANDER, Benno. Educação na América Latina: Identidade e Globalização. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008.

SANGREMAN, Carlos. **A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa.** Lisboa, 2009. Documentos de Trabalho. Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/80.pdf. Acesso em: 21 dez. 2012.

SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da Dependência: Balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SGUISSARDI, Valdemar. O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO SUPERIOR: revisando teses e posições?. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>.

SILVA, Antônia Almeida. Análise política e políticas educacionais: tendências e perspectivas teórico-metodológicas, 2008. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas/article/view/616/604>. Acesso em 08 nov. 2011.

SILVEIRA, Zuleide Simas da. Concepções de educação tecnológica na reforma da educação superior: finalidades, continuidades e rupturas (1995-2010) - estudo comparado Brasil e Portugal. Niterói-RJ/Universidade Federal Fluminense, 2011. Tese (Doutorado em Educação). p.p. 177 a 195.

SIQUEIRA, Ângela C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Rev. Bras. Educ.** 2004, n.26, pp. 145-156.

SOUZA, Celina. Estado do Campo da pesquisa em políticas pública no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 23 dez.2011.

UNESCO/OREALC. Panorama Educativo 2010: desafíos pendientes. Proyecto Regional de Indicadores Educativos (Informe). Cumbre e las Americas. Secretaria de Educación Pública de México y Organización de los Estados Americanos (OEA), 2011.

UNESCO/OREALC. Proyecto Regional de Indicadores Educativos II Cumbre de las Américas, Santiago, Chile, 2000.

WIELEWICKI, Hamilton de Godoy; LIVEIRA, Marlize Rubin. Internacionalização da educação superior: processo de Bolonha. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.* 010, vol.18, n.67, pp.215-234.

WOLIN, Sheldon. **Democracia AS. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido.** Katz Editores: Buenos Aires, 2008.