

5. TENDÊNCIAS ATUAIS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA

Dalila Andrade Oliveira

Este capítulo discute a educação na América Latina tendo como foco o atual estágio das políticas educacionais nessa região. Apesar da intenção de tentar traçar um quadro mais ou menos abrangente do que vem caracterizando as políticas educacionais no contexto latino-americano, é sabido que a diversidade de situações que abarca cada país da região precisa ser resguardada, o que impõe certos limites à tentação generalizante. O que se pretende, neste texto, é interpretar as tensões no campo da educação que se expressam como uma tendência, já que são observadas em um conjunto de países da região e que refletem, em certa medida, avanços e retrocessos na ampliação do direito à educação. Para tal objetivo, a análise valer-se-á de alguns estudos comparativos produzidos sobre a região.

A educação comparada como um campo de pesquisa tem seu nascimento concomitante à sociologia da educação (SOBE, 2011), portanto não é um campo novo. Os estudos de educação comparada com o objetivo de oferecer métodos e resultados, bem

como diagnóstico e prognóstico a respeito dos sistemas educativos nacionais se ampliaram muito a partir da segunda metade do século XX, vinculando educação e desenvolvimento econômico. Na América Latina, houve um grande incremento desses estudos, em geral produzidos por organismos internacionais, valendo-se de uma onda desenvolvimentista que se instalou na região a partir dos anos de 1950 (OLIVEIRA, 2000). Nesses estudos, a educação é sempre apresentada como um objeto em crise que precisa ser estudado e transformado, ou seja, reformado.

A influência que exercem os organismos internacionais na educação não se restringe à América Latina, muitos estudos vêm demonstrando que a agenda para esse setor é cada vez mais integrada internacionalmente (GREK, 2016; CARVALHO, 2016). De acordo com Dale (2001), vai se organizando uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, definida como um movimento que busca determinar o que, para quem, por quem e como deve se dar a educação no mundo. Nessa agenda, alguns organismos internacionais desempenham papel-chave, com especial destaque, na atualidade, para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e, no caso específico da América Latina, a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A forte presença que tem esses organismos na América Latina pode ser constatada nos muitos eventos internacionais que promovem e nos numerosos estudos produzidos para governos nacionais, normalmente insistindo na especificidade de uma agenda regional, tendo maior capilaridade naqueles países que não possuem suas próprias estruturas de produção de dados. Dessa maneira, buscam fornecer informações que sejam supostamente relevantes para estudantes e profissionais da educação, mas, sobretudo, que sejam úteis para os formuladores e implementadores de políticas públicas nos governos da região.

Hervis (2017) ressalta que, apesar da grande diversidade cultural que prevalece hoje na América Latina, há uma tentativa de generalizar o assunto em matéria educativa. Para ele, a educação deve ser assumida como um fenômeno social complexo e dialético em que se faz necessário contextualizá-la na região, sub-região e internamente aos países, já que cada caso nacional pode apresentar distintos fatores de condicionamento. A educação como expressão das relações sociais é condicionada por circunstâncias sociais, econômicas, políticas e culturais. Ela está sujeita à influência de fatores econômicos, como pobreza e exclusão, distribuição de riqueza e gastos ou investimentos que podem influenciar seu desenvolvimento. Do mesmo modo, a história e a cultura devem ser consideradas como referências essenciais para se analisar a escola e a educação em cada país e na região. Assim, o autor ressalta que a educação na América Latina como objeto de estudo é um fenômeno complexo e que seria bastante arriscado e difícil estabelecer generalizações suficientemente abrangentes do mosaico de situações representadas pela região e por cada país. Concordando com Hervis (2017) é que este texto assume o risco de apenas traçar algumas tendências de políticas educativas no contexto latino-americano atual em sua articulação com as tensões que envolvem a defesa do direito à educação.

Como já apontado em muitos estudos, um dos fatores mais relevantes a serem considerados na análise da educação no contexto latino-americano é a condição de pobreza das famílias (CARNOY, 1992; OLIVEIRA, 2000; MURILLO, 2008). A situação de pobreza limita o acesso à educação e dificulta o uso do estudo e das oportunidades. Nesse sentido, Hervis (2017) considera que é necessário apreciar de forma dinâmica e multidimensional o problema da pobreza e seu impacto na educação na América Latina em relação aos diferentes indicadores que podem ser considerados e à combinação em que se manifestam em cada contexto da vida social.

Para se ter uma percepção do estado atual da educação na região e identificar tendências relativas a políticas educacionais, é indispensável considerar alguns aspectos da história da constituição dos sistemas educacionais e seu desenvolvimento nos países que a compõem. Desde a influência iluminista do século XVIII, passando pelos movimentos críticos de educação popular como elementos substanciais para os movimentos de independência revolucionária até os processos mais recentes de reformas que visam atender a determinadas políticas econômicas, persiste como elemento central a tensão em torno da ampliação do direito à educação. Este capítulo discutirá tal tensão no momento presente.

Os sistemas educacionais na América Latina: constituição e desenvolvimento

Os sistemas educacionais nos países ocidentais se constituíram por meio da ação do Estado, apesar de terem sido desenvolvidos de diferentes maneiras e em distintos períodos históricos, durante o intervalo que foi do final do século XIX até meados do século XX (PETITAT, 1994). Com a separação entre Estado e religião que deu lugar ao Estado moderno, organizado de forma racional, com base no direito legal, este reivindicou para si a instrução pública, considerando de sua competência instruir seus cidadãos, fundamentando-se na ideia de que toda nação tem o direito inalienável de instruir seus membros. Ainda que tenha sido a Igreja, sobretudo as religiões monoteístas, a pioneira em fornecer os primeiros instrumentos para a expansão da educação, em especial na região latino-americana, exercendo influência decisiva na ampliação social e homogeneização da mensagem intergeracional, o desenvolvimento da educação de massa e os sistemas educativos nacionais como conhecidos nasceram essencialmente com o Estado-Nação. No Estado moderno,

os sistemas escolares foram instituídos com a função de manter a ordem social, por meio da difusão de valores que se pretendiam comuns e universais, essenciais à integração nacional. Contudo, para os indivíduos em particular, a função social da escola seria a promoção de justiça social, assim o Estado passou a defender a noção de uma educação comum, em que ele atuasse como o organizador do discurso pedagógico para que o sistema escolar pudesse formar os cidadãos republicanos e democráticos (VAN ZANTEN, 2008; PUIGGRÓS, 2010; OLIVEIRA, 2010).

Como afirma Puiggrós (2010), a educação foi chamada a construir a subjetividade da cidadania, justificando o Estado junto aos indivíduos, e os deveres dos indivíduos em relação ao Estado. Dessa forma, os sistemas escolares se constituíram tendo como suporte ideológico o liberalismo e o republicanismo, e disso resultou que os conceitos de comum e de universal, evocados por tais sistemas, deixassem de fora camadas expressivas da população.

Desde o princípio dessa organização, o ensino público teve como objetivo a instrução dos cidadãos em relação aos conhecimentos dos novos direitos e deveres individuais, assim como a transmissão de novos valores que deveriam contribuir à criação de uma consciência nacional e de um novo imaginário coletivo (DURKHEIM, 2001). O ideal de igualdade de oportunidades, fundado na possibilidade de os indivíduos se ascenderem a posições sociais de maior prestígio por seus valores pessoais e não por herança ou dinheiro, constitui uma matriz normativa importante dos sistemas escolares. Contudo, esse sustentáculo, baseado no princípio de igualdade, nunca passou de um enunciado teórico e formal, em especial na realidade latino-americana.

Como observam Carnoy e Levin (1993), a educação no capitalismo se constitui como parte das funções do Estado e, por isso mesmo, é campo de conflito social. O Estado nas democracias capitalistas é responsável pela promoção da justiça e da igualdade,

devido compensar as desigualdades que emergem do sistema social e econômico. A educação é vista, então, como o processo que permite melhorar a posição social dos grupos carentes, dispondo a seu alcance os conhecimentos e o credenciamento para que possam participar da vida social. Portanto, o Estado capitalista e seu sistema educacional devem reproduzir as relações capitalistas de produção, entre as quais a divisão do trabalho e as relações de classe.

A partir dos anos de 1960, os sistemas educacionais estatais passaram a enfrentar uma forte crítica que estava dirigida ao princípio de justiça que o fundamenta, ou seja, o ideal de igualdade de oportunidade. Essas críticas buscavam demonstrar o papel reprodutor das relações sociais desempenhado pelo sistema escolar, identificando as escolas como reprodutoras das concepções da classe dominante (BOURDIEU; PASSERON, 1992). Para Carnoy e Levin (1993), essas análises ignoram o fato de que as escolas públicas refletem também as demandas sociais, pois são as reivindicações sociais que acabam moldando o Estado e a educação. Os autores consideram que a educação pública não é inteiramente obediente às imposições do capitalismo, ela pode não colaborar da maneira mais favorável para a criação de uma força de trabalho que contribua para uma tranquila acumulação de capital. Considerando essa afirmação é que podemos inferir que a educação, em especial pública, é um campo constante de conflito e disputa e que por isso pode assumir dinâmicas bastante variáveis.

Os sistemas escolares na América Latina foram, nos seus primórdios, dirigidos aos filhos das elites brancas, deixando de fora os nativos, os negros, os considerados selvagens (PUIGGRÓS, 2010). As repúblicas latino-americanas geraram sistemas injustos de distribuição dos bens e do acesso aos direitos que proclamavam as revoluções liberais. E como tais sistemas educativos se desenvolveram adotando os modelos europeus ou

o norte-americano, o direito à educação dos povos originários se reduzia muitas vezes à substituição das próprias culturas pela cultura dominante, o que pode ser caracterizado como um processo de colonização do saber, como nos ensina Quijano (2005). Para esse autor, na região latino-americana, a negação da cultura local resultou em uma integração subordinada ao projeto eurocêntrico de colonização. Os povos conquistados e dominados foram situados em uma posição “natural” de inferioridade, assim como seus traços fenóticos, seus descobrimentos mentais e culturais.

Como afirma Puiggrós (2010), em quase todos os países latino-americanos, foi triunfando a atuação central do Estado na educação, reconhecendo-se nele o único capaz de garantir o direito à ilustração. Nesse processo, no qual o Estado assume papel protagonista, é possível distinguir períodos com características comuns para toda a região latino-americana, ainda que seus limites cronológicos sejam flexíveis e tenham em conta diversos ritmos e distintos elementos que condicionaram a evolução de cada país.

Organizados a partir de modelos externos à experiência latino-americana, esses sistemas refletem em si a estrutura desigual e ambivalente dessa sociedade, o que resulta em conflitos de várias ordens e irresolúveis até os dias atuais. Segundo Tiramonti (2001), enquanto em alguns países a ampliação da oferta pública de educação gerou processos de segmentação dentro dos sistemas públicos, fazendo surgir um espaço de comunicação entre os diferentes setores, caso dos países que desenvolveram cedo a modernidade e expandiram seus sistemas educativos, em outros, a incorporação de setores emergentes à oferta educativa pública levou a uma retirada das elites desse circuito (Colômbia e Brasil), negando, desde o princípio, espaços comuns de socialização àqueles que passavam a ter acesso à escola.

Podemos afirmar então que os sistemas educacionais nos países latino-americanos tiveram processos de constituição bastante desiguais e em tempos relativamente variados. O Brasil teve um processo tardio, se comparado a muitos de seus vizinhos. De acordo com Cury (2000), a legislação educacional no Brasil como nação independente tem seu início na Constituição Imperial de 1824, que continha um artigo sobre educação escolar gratuita reservada exclusivamente aos considerados cidadãos. Importante ressaltar que a abolição da escravatura no país só ocorreu em 1888, quando finalmente foi sancionada a Lei Áurea, oficialmente Lei Imperial nº 3.353; o que corrobora a afirmação de Puiggrós (2010), de que a própria educação tem sido cúmplice da escravidão, da persistência da desigualdade de direitos e de um sem-número de discriminações. Os índios, os negros, os pobres encontravam-se distantes do acesso a esse direito, quer pelas dificuldades próprias de um país vasto em terras e pouco populoso, quer pelas características sociais da sociedade colonial brasileira.

Entretanto, essa situação não é uma especificidade do Brasil ou da Argentina, pelo contrário, encontra ressonância na maioria dos países da região. Mariátegui (2008), nos *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*, publicado em 1928, argumenta que a conquista foi um ato político que interrompeu bruscamente o processo autônomo da nação quéchua, mas não implicou uma substituição repentina das leis e costumes dos nativos pelas dos conquistadores. Para ele, a independência não correspondeu a uma transformação radical da estrutura econômica e social do Peru, mantendo a infraestrutura colonial, não melhorando em praticamente nada a vida do indígena.

Já no caso boliviano, Linera (2008) considera que, na passagem do século XIX para o século XX, com a derrota de 1899,¹ a

¹ O autor se refere à derrota da sublevação e do governo indígena dirigido por Zárata Wilka e Juan Lero.

Bolívia viveu a repressão do projeto de poder nacional indígena, tendo como consequência a renovação do pacto de subalternidade com o Estado, mediante a defesa das terras comunitárias e o acesso ao sistema educativo. Para o autor, tal processo permitiu que o nacionalismo eurocêntrico se impusesse como “horizonte explicador do mundo” nas comunidades indígenas, emitido pelo Estado, por meio de uma reforma moral e intelectual, criando uma hegemonia político-cultural que governou o país por mais de 35 anos.

A educação para o desenvolvimento econômico

A partir dos anos de 1950, a maioria dos países da região reformou seus sistemas de ensino buscando atender às exigências do nacional-desenvolvimentismo. Tais reformas visavam ampliar o acesso à educação, considerada importante fator de formação de força de trabalho e principal meio de mobilidade social individual, único caminho para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento atingirem novos patamares econômicos. Essa orientação veio no corolário de uma nova governação global instaurada a partir da Conferência de Bretton Woods (OLIVEIRA, 2000).

A defesa de um sistema educacional orientado por políticas redistributivas, como mecanismo de redução das desigualdades sociais e como investimento econômico, era o argumento hegemônico, justificado pela Teoria do Capital Humano (TCH). Segundo a TCH, a maior contribuição da educação é melhorar a capacidade dos indivíduos de utilizar os recursos disponíveis para produzir bens e serviços (SCHULTZ, 1967). O elo entre educação e economia se fortalece em um contexto marcado pela ideologia do nacional-desenvolvimentismo (CARDOSO, 1978).

A década seguinte, de 1960, representou para vasto número de países da América Latina um período de reorganização de seus

sistemas educacionais no sentido da expansão da escolaridade, período em que começam a se fazer mais presentes na região as orientações vindas dos organismos internacionais tais como CEPAL e UNESCO.² No caso brasileiro, tais reformas não foram suficientes para garantir a universalização nem mesmo no nível mais elementar da educação. A ampliação do direito à educação, de quatro para oito anos, só foi inscrita na Constituição Federal de 1967 e regulamentada pela Lei nº 5.692 de 1971, já no período ditatorial. A partir dessa década, vários países latino-americanos enfrentaram regimes autoritários, muitos dos quais implantados por meio de golpes de Estado, constituindo-se em uma época marcada por processo de militarização, como explica Víctoriano Serrano (2010, p. 179, tradução minha):

Esse processo de militarização experimentado pelo Estado e pela sociedade civil teve a particularidade de ser histórico, descrevendo não apenas um fenômeno de coincidências geográficas, mas, sobretudo, um período que encontrou sua originalidade nos golpes “cívico-militares” que irromperam cronológica e sintomaticamente na primeira metade da década de 1970 – Bolívia, em 1971; Chile e Uruguai, em 1973; Argentina, em 1976. Também se deve levar em conta o fato de que as ditaduras do Paraguai (desde 1954) e do Brasil (1964) conduzem, no início da década de 1970, uma mudança doutrinária no perfil repressivo que até então haviam exibido. O “golpe dentro do golpe”, no Brasil, em 1968, e a promulgação, em 1969, da Lei de Segurança Nacional pelo governo Médici. O golpe de Estado ao golpe de 1968, no Peru, em 1975. Nesse contexto repressivo, o México certamente não deve ser esquecido, onde

² Já em 1958, com o Seminário Interamericano sobre Planejamento Integral da Educação, realizado em Washington, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da UNESCO, foi acordada a iniciativa de organizar a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, que ocorreu em Santiago do Chile, em março de 1962, com a participação da CEPAL, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS).

a intervenção militar do governo Gustavo Díaz Ordaz tirou a vida de um número ainda indefinido de estudantes reunidos na Plaza de las Tres Culturas, em Tlatelolco, em 1968. O mesmo ocorreria em 1971, quando governava Luis Echeverría, inaugurando um período de intervenção radical que tinha como característica central o uso do Exército e suas táticas de guerra contra sua própria população civil.

A década de 1990 encontra a maioria das sociedades latino-americanas em regimes democráticos (apesar de débeis democracias) e traz novos processos políticos que marcaram mais uma vez a história da região. Essa década é marcada por reformas neoliberais que pouco a pouco vão se instalando nos países da região. Elas chegam justificadas pelas necessidades de ajustes fiscais em sociedades fustigadas por crises econômicas sucessivas, hiperinflação e alto endividamento externo, após uma década (anos de 1980) considerada perdida (CALCAGNO, 2001).

Salama e Valier (1997) observam que as reformas de Estado dos anos de 1990 nos países latino-americanos trouxeram uma orientação mais ou menos convergente com o modelo britânico do período Thatcheriano. Essas reformas foram caracterizadas por firme orientação de redução dos gastos públicos destinados à proteção social e à priorização da assistência social aos mais pobres, em geral com fundos públicos provisórios, criados para esse fim. O Estado passa a se relacionar com os cidadãos dividindo-os em dois grupos: os contribuintes/consumidores e os destituídos/assistidos.

A reforma de Estado realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) no Brasil guarda similaridades com as que foram feitas em muitos países latino-americanos. Essas reformas foram justificadas pela necessária modernização do Estado (DRAIBE, 1998, DINIZ, 1998; ABRÚCIO, 1999) e introduziram a Nova Gestão Pública (NGP).

A NGP na educação trouxe mudanças importantes para a configuração atual dos sistemas educativos e das escolas (OLIVEIRA, 2015; OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017). Ela veio acompanhada de maior descentralização administrativa e financeira, atribuindo às escolas maior autonomia institucional e responsabilidades. A ênfase nas avaliações dos resultados acadêmicos passa a dirigir a gestão escolar, constituindo-se em importante mecanismo de regulação do sistema. É por meio de seus resultados, do “conhecimento” produzido em forma de indicadores, que a escola passa a ser avaliada.

As reformas educacionais desenvolvidas durante a década de 1990 se inserem, em quase todos os países da América Latina, nos processos de reforma estrutural e de transformação do Estado (OLIVEIRA; FELDFEBER, 2016).

A passagem para o século XXI: uma guinada à esquerda na América Latina?

A passagem do século XX para o XXI trouxe importantes transformações no cenário latino-americano. A aparição de novos governos, em muitos países da região, significou uma mudança de rumo na orientação daquelas políticas que foram hegemônicas durante os anos de 1980 e 1990. O denominador comum desses governos é a ampla oposição ao consenso político reformista da década de 1990 e a recuperação da centralidade do Estado na implementação de políticas mais inclusivas.

Fazendo o balanço do governo Lula (2003-2010) e seus desdobramentos, Anderson (2011) considera que, como um período na economia política do Brasil, ele pode ser considerado contíguo ao de FHC, um desenvolvimento dentro da mesma matriz. Já visto como um processo social, marcou uma ruptura distinta. Entre as bases dessa mudança estavam as condições externas, extraordinariamente propícias. Para ele, foi uma época em que

a América do Sul como um todo foi palco de uma guinada para a esquerda, o que a distinguiu de qualquer outra região do mundo.

É difícil caracterizar a diversidade de projetos políticos que chegam ao poder na região na primeira década deste século. Sader (2008) os distinguiu em três tipos: *i*) aqueles de continuidade, ou seja, que continuavam implantando políticas pró-mercado similares às da década de 1990; *ii*) os governos que proporcionaram a quebra do modelo neoliberal-capitalista mediante uma estratégia que consistia numa mistura de sublevação popular, participação e êxito eleitorais e refundação do Estado, e que propuseram construir o denominado “socialismo do século XXI” (Venezuela, Bolívia e Equador); *iii*) e o terceiro, aqueles que rejeitam, ao menos discursivamente, as políticas de inspiração neoliberal e tentam atenuar os efeitos mais devastadores da sua aplicação. Sem formular alternativas ao capitalismo, essas nações procuram recuperar a capacidade de regulação da esfera estatal nacional e o protagonismo do Estado, impulsionando mudanças substantivas nas orientações das políticas públicas, como nos casos do Brasil, Argentina e Uruguai.

As políticas educacionais seguiram a mesma dinâmica e nelas podem-se identificar tanto linhas de continuidade e/ou aprofundamento das reformas efetuadas nas décadas anteriores, quanto conquistas importantes que permitiram avanços em relação ao direito à educação (OLIVEIRA, 2009; OLIVEIRA; FELDFEBER, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Grande gama de programas sociais que visavam eliminar a condição de pobreza e reduzir a desigualdade social promoveu a inclusão de importantes segmentos, representando um mecanismo importante de justiça social. Como afirma Thwaites Rey (2010, p. 8, tradução minha):

Assim se chega à década de 2000 com um amplo conglomerado de movimentos que expressam o descontentamento e que conseguem se

estabelecer em diversas expressões de governo. O questionamento ao neoliberalismo e às nefastas consequências destas políticas na região deriva do surgimento de governos que, em conjunto e à margem de suas notáveis matizes, podem se chamar “pós-neoliberais” e que expressam correlações de força social mais favoráveis ao alinhamento do poder do capital global. Em todos estes casos, começa-se a questionar a “bondade do mercado” como o único alocador de recursos, e recuperam-se os subsídios estatais para a construção política substantiva. Instaure-se, assim, uma retórica crítica frente às políticas neoliberais, o projeto de propostas para transformar os sistemas políticos em democracias participativas e diretas e uma maior presença estatal em setores estratégicos.

Entretanto, esses governos não foram tão exitosos em promover sociedades muito mais justas, o que demandaria alto rigor nas políticas tributárias e reformas profundas na estrutura concentradora da maioria dos países da região.

A despeito dos avanços relativos a políticas sociais promovidos por esses governos, esse período parece ter se esgotado em pouco mais de uma década com a ascensão de governos de direita, ou por meio de golpes de Estado ou pelo voto popular.

Tentando compreender o crescimento de forças conservadoras em sociedades governadas pelo voto popular, Crisafulli (2019) interpreta o contexto político mais recente observando três diferentes ondas do neoliberalismo na América Latina. Parte da afirmação de que o neoliberalismo se instaurou na região através de diferentes estratégias, que mudaram ao longo do tempo, mas que sempre envolveram um processo de colonização da subjetividade das maiorias.

Explica que a primeira onda começou no Chile, durante a ditadura de Pinochet, e se seguiu em outros países através de ditaduras mais sangrentas. Naquele momento, o neoliberalismo precisou se valer do poder dos tanques e da força bruta para

dobrar a vontade política e, assim, ser capaz de implementar as políticas econômicas. Nessa ocasião, afirma Crisafulli (2019), os governos militares neoliberais prometeram garantir a ordem política, mesmo que, para isso, tivessem que transformar uma democracia ou fazer com que 30 mil pessoas desaparecessem.

A segunda onda de neoliberalismo veio com a promessa de garantir a ordem econômica contra a perda da hiperinflação. Um golpe de Estado não era mais necessário, embora as reformas realizadas em alguns países, em especial no caso argentino, tenham tido como sacrifício a venda das empresas públicas, o endividamento das organizações internacionais de crédito com a consequente perda de soberania e os mais altos níveis de desemprego e pauperização das condições de trabalho. Para Crisafulli (2019), a terceira onda não promete mais uma ordem política conservadora como o neoliberalismo dos anos de 1970 ou uma ordem econômica conservadora como o neoliberalismo dos anos de 1990. Agora, promete uma ordem social conservadora, na qual o ódio é um aliado estratégico dos governos neoliberais que tomam os votos. O triunfo dos governos neoliberais não garantirá uma vida melhor para seus eleitores, mas garantirá uma vida pior para aqueles que eles odeiam.

Rebolledo Gonzales (2016), partindo da realidade chilena, também distingue três ondas do neoliberalismo naquele país. Para a autora, a primeira onda neoliberal consistiu em uma reforma do Estado que buscou minimizar o seu tamanho para que não mais pudesse interferir na economia. Isso significou a venda de empresas estatais, a privatização no plano orgânico do Estado e a desregulamentação no plano normativo. Tal reforma trouxe como consequência tamanha pobreza e desarticulação da sociedade que acabou por ensejar uma segunda reforma que, para ela, consiste em uma segunda onda neoliberal no Chile. Esta foi caracterizada pela instauração do conceito de Estado subsidiário, com forte orientação em políticas sociais focalizadas. A terceira

onda viria um pouco mais tarde, como um aprofundamento das reformas anteriores, sustentada na necessidade de maior eficiência do Estado, o que foi realizado por meio da reforma gerencial. A autora considera que o propósito dessa terceira onda foi a reconfiguração de um Estado que administre bem o modelo econômico herdado da ditadura, que introduziu uma nova relação entre Estado e sociedade.

A ascensão de forças conservadoras ao poder não é uma especificidade da América Latina. O mundo assiste à emergência de uma “nova direita” que, com algumas variações, tem se afirmado em bandeiras conservadoras que vão desde a ortodoxia do mercado às políticas racistas, xenofóbicas e antimigratórias. Essa “nova direita” tem assumido a contraofensiva aos avanços mais recentes na legislação em relação aos direitos civis e políticos, como o casamento entre pessoas do mesmo sexo, a igualdade de gênero, as políticas afirmativas de caráter racial, as leis de descriminalização do aborto e de algumas drogas, apelando aos valores conservadores de preservação da família, da ordem e da moral cristã. Essa “nova direita” busca demonstrar que a agenda social não é patrimônio de um setor, promove uma disputa conceitual que é, antes de tudo, ideológica. E, assim, busca interferir diretamente na agenda educacional ameaçando as conquistas populares mais recentes.

As políticas educacionais na atualidade no contexto latino-americano: principais tendências

É difícil compreender como algumas conquistas mais recentes no campo educativo obtidas durante os governos pós-neoliberais, que representaram uma ruptura no papel tradicionalmente desempenhado pelos sistemas escolares na construção de hegemônias políticas, agora se veem ameaçadas. Projetos que defendem ideais conservadores em relação à escola pública, valores

tradicionais e anacrônicos no que se refere ao ensino contra-põem-se à autonomia pedagógica e a direitos que são importantes conquistas coletivas. Paralelamente, observa-se a ampliação da privatização da oferta educativa na maioria dos países que compõem a região. Apesar de parecerem processos independentes, a tendência à privatização e o avanço conservador apresentam certas convergências e estão articulados em muitos aspectos.

A privatização na educação tem sido amplamente adotada pelos governos nacionais de distintas matrizes políticas, o que tem suscitado muito debate em torno ao direito à educação como um bem público, oferecido pelo Estado de forma laica e gratuita. Historicamente a educação privada esteve presente nos sistemas educacionais na maioria dos países do mundo, quer como um direito das famílias, bastante vinculado à opção religiosa, quer como uma opção das elites. Contudo, essa presença vem se intensificando e mudando seu caráter.

As justificativas da presença do setor privado em educação estão fundamentadas na atualidade em vários argumentos e se manifestam de distintas maneiras. Encontra-se desde o argumento de que o Estado não pode financiar a educação para todos, porque ela é onerosa, devendo o poder público apenas se ocupar da garantia da educação elementar. Esse é um argumento bastante usado para combater o caráter gratuito das universidades latino-americanas, sob a justificativa de que a maioria dos seus estudantes poderia pagar os estudos. Outro argumento é a defesa da educação privada subsidiada por recurso público; ainda que de forma dissimulada, ela aparece ancorada no exercício do direito de livre escolha das famílias, seja por questões de ordem religiosa, cultural, linguística ou mesmo de classe. O direito das famílias aparece muito fortemente hoje na defesa do *home schooling* e da *Choice school*.

Verger, Moschetti e Fontdevila (2017), em estudo realizado com o apoio da Internacional da Educação (federação

internacional dos sindicatos da educação), fizeram um mapeamento das distintas manifestações e trajetórias da privatização da educação na América Latina, considerando a multiplicidade de condicionantes sociopolíticos, institucionais, demográficos e históricos que intervêm em cada caso. Porém, destacam esses autores que a articulação de uma perspectiva regional apresenta dificuldades dada a heterogeneidade interna da região. O estudo identificou as seguintes trajetórias para a privatização educativa na América Latina: *i*) a privatização educativa como parte da reforma estrutural do Estado. É o caso quando os processos de privatização podem tomar um carácter estrutural, implicando em redefinição drástica do papel do Estado em matéria educativa, ou seja, o Estado transita de um papel provedor para o papel de regulador, financiador e avaliador do sistema educativo. O Chile representa um dos casos mais emblemáticos desse tipo de privatização na América Latina e no mundo; *ii*) a privatização como reforma incremental. Para os autores, seriam os casos da Colômbia e do Brasil, nos quais a privatização educativa é resultado do efeito acumulativo de uma série de mudanças graduais, tipicamente adotadas nos níveis subnacionais e relativamente desconectados uns dos outros; *iii*) a privatização ‘por defeito’ e a emergência de escolas privadas de baixo custo. Para os autores, em determinados países, o crescimento do setor privado se explica pela passividade ou limitada capacidade de resposta do Estado ante uma crescente demanda educativa, situam aí o Peru, a República Dominicana e a Jamaica; *iv*) alianças público-privadas históricas. São os casos em que se constata a forte presença de provisão educativa não estatal como resultado de uma relação de cooperação estável entre a Igreja e o Estado. São as alianças de Parceria Público-Privada (PPP), justificadas pela necessidade de ampliar a cobertura escolar, os exemplos são República Dominicana e Argentina; *v*) a privatização pela via do desastre. São as situações de emergência humanitária

e social, que são resultado tanto de desastres naturais como de conflitos armados, tais dinâmicas se encontram por trás da adoção de distintos programas de *school-based management* em países centro-americanos (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Honduras e Haiti); *vi*) a contenção da privatização. Nesse tipo, identificam uma contratendência àquela observada na região, na qual a matrícula privada apresenta diminuição, o exemplo seria a Bolívia; *vii*) a privatização latente, o caso do Uruguai, que historicamente tem apresentado um limitado desenvolvimento do setor privado, mas nos tempos mais recentes vem desenvolvendo incipiente cooperação público-privada em forma de iniciativas experimentais (VERGER, MOSCHETTI; FONTDEVILA, 2017, p. 4-8).

Apesar de se tratar de um estudo recente, concluído em 2017, a dinâmica política da região já foi bastante alterada nesses três anos que se passaram, sinalizando na maioria dos casos para contextos ainda mais favoráveis à privatização, como o caso do Brasil, do Uruguai e da Bolívia, que passaram a ser administrados mais recentemente por governos de direita com plataformas claras de privatização.

Ball e Youdell (2007) constatam que a privatização da educação no mundo é crescente e, em muitos casos, ela vem encoberta, numa espécie de simulacro. Ela é apresentada por meio de práticas objetivas que buscam soluções eficazes para o atendimento público e se manifestam através de expressões como: escolha, responsabilidade, melhora educativa, transferência de atribuições, competência ou eficácia. Observam que a privatização da educação pública pode ser de duas naturezas: endógena e exógena. Por privatização endógena, entendem as formas que implicam a importação de ideias, métodos e ferramentas da empresa privada para o setor público, e a privatização exógena, aquela que envolve a abertura dos serviços públicos à participação do setor privado, através de modalidades baseadas em benefício econômico.

A NGP pode ser considerada um tipo de privatização endógena, sendo uma forma indireta que introduz valores da economia privada na gestão pública. Tendo sempre como referência a empresa privada, a NGP vai impondo um *éthos* empresarial nos serviços públicos, imprimindo a lógica mercantil entre fornecedores e clientes ou consumidores, onde antes imperavam noções de direito baseadas na relação entre Estado e cidadania.

Como já discutido, os países latino-americanos viveram reformas nos anos de 1990 que promoveram o enxugamento do Estado na provisão de serviços públicos, maior desregulamentação e flexibilização administrativa, privatização de empresas estatais e entrega de exploração de determinados setores à iniciativa privada. Os sistemas educacionais foram reestruturados, envolvendo, em alguns países, maior descentralização, resultando em maior diversificação e fragmentação da oferta escolar. Os organismos internacionais tiveram forte influência na determinação das políticas nacionais nesse contexto em que a justificativa era atribuir maior equidade ao sistema, porém a orientação da agenda educativa esteve marcada pela busca de melhoria da qualidade (OREALC/UNESCO, 2005).

Contudo, essa busca de melhoria dos resultados educacionais, como meio de reduzir a desigualdade e promover maior justiça social, tem estimulado a adoção da lógica empresarial na gestão da educação pública ao mesmo tempo que fomenta o individualismo e a concorrência entre estudantes, profissionais e escolas. O recorrente discurso de que a educação está em crise na região fortalece as soluções que chegam do setor privado, prometendo maior eficácia no uso dos recursos e maior eficiência nos resultados obtidos, o que traz mais um argumento em defesa da privatização da educação pública, o culto à “eficiência do privado” que tem justificado o repasse da gestão de escolas públicas para organizações privadas, o fornecimento de material didático, a formação dos professores em serviço, as avaliações externas, entre outros.

Nesse sentido, as discussões em torno da crise da educação pública, constatada por sua baixa qualidade verificada e reiterada pelas avaliações em larga escala, vêm desqualificando as escolas e seus profissionais, e ainda mais a sua gestão. O problema é deslocado do âmbito político para o administrativo, recorrendo-se à técnica como supostamente neutra, no lugar do político que é claramente posicionado. Assim, ignoram-se as desigualdades na oferta educativa, os fatores sociais e econômicos que interferem diretamente nesses processos, as carências materiais dos estudantes e dos estabelecimentos, a precária infraestrutura das escolas, as condições de trabalho e de formação de seus profissionais, além da enorme diversidade cultural que esse subcontinente comporta, e direciona-se o foco para a administração, reduzindo a questão educacional a um problema de gestão. O discurso da qualidade educativa tem aberto caminho para a privatização da educação por meio da desqualificação do público como ineficiente e da promoção do individualismo imposta pela lógica meritocrática de que só os melhores vencerão.

O conservadorismo que se fundamenta no individualismo egoísta e reforça particularismos põe em risco a paz social. Os discursos que prometem soluções educativas para atender às particularidades dos indivíduos e de suas famílias vêm dissimulados por certa pretensão neutral “de não ideológicos”. Como defensores de uma sociedade tradicional e “isentos” de orientação político-ideológica, buscam esvaziar o caráter público e coletivo da escola e reforçar as soluções no nível do mercado.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 173-199.

ANDERSON, P. O Brasil de Lula. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 91, p. 23-52, 2011.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. Privatización encubierta en la educación pública. Informe preliminar. In: CONGRESSO MUNDIAL, 5., jul. 2007, Bruxelas. *Anais [...]*. Bruxelas: Internacional de la Educación, 2007.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves Ed., 1992.

CALCAGNO, A. Ajuste estrutural, custo social y modalidades de desarrollo en América Latina. In: SADER, E. (org.). *El ajuste estructural en América Latina costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CARDOSO, M. L. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK–JQ*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARNOY, M. *Razões para investir em educação básica*. Brasília: UNICEF / MEC, 1992.

CARNOY, M.; LEVIN, H. *Escola e trabalho no Estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1993.

CARVALHO, L. Intensificação e sofisticação dos processos da regulação transnacional em educação: o caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. *Educ. Soc.* [online], v. 37, n. 136, p. 669-683, 2016.

CRISAFULLI, L. El odio como dispositivo político. *Latinta*, 26 fev. 2019.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, Portugal, n. 16, p. 133-169, 2001.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Edunb, 1997.

DRAIBE, S. M. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Edunb, 1998.

DURKHEIM, E. *Educação e sociologia*. São Paulo: Edições 70, 2001.

GREK, S. Atores do conhecimento e a construção de novos cenários de governança: o caso da direção-geral de educação e cultura da comissão europeia. *Educação e Sociedade*, v. 37, n. 136, p. 707-726, set. 2016.

HERVIS, E. E. La educación en América Latina: desarrollo y perspectivas. *Rev. Actual. Investig. Educ.*, San José, Costa Rica, v. 17, n. 2, maio/ago. 2017

LINERA, A. G. Indianismo e marxismo: o desencontro de duas razões revolucionárias. In: SADER, E. (org.). *Cadernos do pensamento crítico latino-americano*. São Paulo: Expressão Popular / CLACSO, 2008.

MARIÁTEGUI, J. C. *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo: Expressão Popular / CLACSO, 2008.

MURILLO, S. Producción de pobreza y construcción de subjetividad. In: CIMADAMORE, A.; CATTANI, A. D. *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2008. p. 41-78.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, p. 197-210, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Educação. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. *Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015

OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M. El derecho a la educación en América Latina: un análisis de las políticas educativas en la historia reciente de Brasil y Argentina. *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, n. 27, p. 107-133, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. E.; CLEMENTINO, A. M. A nova gestão pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). *RBPAAE*, v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017.

OREALC/UNESCO – Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO. *Invertir mejor para invertir más*. Financiamiento

y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO, 2005.

PETITAT, A. *Produção da escola, produção da sociedade*. Análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no Ocidente. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PUIGGRÓS, A. Avatares e restrições do direito à educação na América Latina. *Docencia*, Santiago do Chile: Colégio de Profesores, ano 15, n. 40, maio 2010.

QUIJANO, A. A colonialidade do saber. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

REBOLLEDO GONZALEZ, M. L. *Pensar Chile desde las ciencias sociales y las humanidades*. Editorial Universitaria: Chile, 2016.

SADER, E. *Refundar el Estado*. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: Ediciones CTA-CLACSO, 2008.

SALAMA, P.; VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.

SCHULTZ, T. W. Custos da educação. In: PEREIRA, L. (org.). *Desenvolvimento, trabalho e educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SOBE, N. W. El viaje, las ciencias sociales y la formación de las naciones en la educación comparada de principios del siglo XIX. In: CARUSO, M. R. (comp.). *Internacionalización: políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica, 2011.

THWAITES REY, M. Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado em América Latina? *OSAL*, Buenos Aires: CLACSO, ano 9, n. 27, abr. 2010.

TIRAMONTI, G. Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90. *PREAL/UNESCO*, n. 19, maio 2001.

VAN ZANTEN, A. Politiques éducatives. In: VAN ZANTEN, A. (dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008.

VERGER, A.; MOSCHETTI, M.; FONTDEVILA, C. *La privatización en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. [S. l.]: Universitat Autònoma de Barcelona / IEAL, 2017.

VICTORIANO SERRANO, F. Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico-política. *Argumentos*, México, v. 23, n. 64, p. 175-193, set./dez. 2010.