

A educação nas Cúpulas das Américas

Seu impacto na democratização dos
sistemas educacionais

Resumo

• Myriam Feldfeber • Fernanda Saforcada • Analía Jaimovich •

Tradução: Ana Carla Lacerda

Apoiado pela Secretaria Continental sobre Educação



A educação nas Cúpulas das Américas

Seu impacto na democratização dos
sistemas educacionais

Resumo

Autores

**Myriam Feldfeber
Fernanda Saforcada
Analía Jaimovich**

Tradução

Ana Carla Lacerda

Esta pesquisa foi desenvolvida pelo Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) do Laboratório de Políticas Públicas (LPP Rio de Janeiro - Buenos Aires) e contou com o apoio da Secretaria Continental sobre Educação (Québec, Canadá).

Série:

Ensaio & Pesquisas do Laboratório de Políticas Públicas - Buenos Aires, Nº 3

Primeira Edição: "A educação nas Cúpulas das Américas. Seu impacto na democratização dos sistemas educacionais"

(Buenos Aires, março de 2005)

Autores: Myriam Feldfeber, Fernanda Saforcada y Analía Jaimovich

Tradução: Ana Carla Lacerda

Coordenação editorial: Catalina Bruno / Florencia Stubrin

Designer de publicação: Juan Sebastián Higa

ISBN: (Em tramite)

© Laboratório de Políticas Públicas

Este projeto contou com o apoio da Secretaria Continental sobre Educação (Québec, Canadá).

Fica estabelecido o depósito de acordo com a lei 11.723.

É proibida a reprodução total ou parcial do presente documento, bem como seu arquivamento sob qualquer forma ou meio eletrônico, mecânico, fotocópia e outros métodos, sem a permissão prévia do editor.

O presente documento também se encontra disponível na Internet para acesso livre e gratuito:
www.lpp-buenosaires.net

Realizamos intercâmbio bibliográfico com outras instituições. Informações com Catalina Bruno:
catalina@lpp-buenosaires.net.

O LPP é membro do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO):
www.clacso.edu.ar - www.clacso.org

Laboratorio de Políticas Públicas Buenos Aires

French 2673 (1425)
Buenos Aires - Argentina
Teléfonos / Fax: (54 - 11) 4805-5042 / 9737
info@lpp-buenosaires.net
www.lpp-buenosaires.net

ÍNDICE

Introdução	05
1. A educação nas Cúpulas das Américas	07
1.1 Das “velhas” às “novas” Cúpulas	07
1.2 A Cúpula de Miami	07
1.3 A Cúpula de Santiago do Chile	10
1.4 A Cúpula de Québec	11
1.5 A Cúpula de Monterrey	13
2. A estruturação institucional do Processo de Cúpulas e as ações desenvolvidas	15
2.1 A institucionalização da educação no Processo das Cúpulas	15
2.2 Os projetos educacionais no Processo de Cúpulas	17
3. Os mandatos educacionais nas Cúpulas das Américas	20
3.1 Sobre o cumprimento dos mandatos das Cúpulas das Américas	20
3.2 Dos mandatos aos sistemas educacionais realmente existentes nas Américas	31
4. A democratização da educação no Processo de Cúpulas	36
5. A educação no Processo de Cúpulas: contradições entre democracia, desenvolvimento e livre comércio	41
5.1 Do desenvolvismo ao neoliberalismo: o desaparecimento da perspectiva social	43
5.2 Democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentável	44
5.3 A configuração de um cenário propício para a comercialização da educação	47
5.4 Mercantilização e tecnocracia: a sociedade do conhecimento e o imperativo tecnológico	48
6. A modo de conclusão	51
Bibliografia	52

INTRODUÇÃO

As Cúpulas das Américas constituem um contraditório processo no qual diferentes tendências políticas responsáveis por determinar o rumo dos anos 90 encontram espaço para sua expressão: a integração e conformação de blocos regionais; o estabelecimento de áreas de livre comércio e o desenvolvimento de políticas assistenciais e focalizadas como resposta às conseqüências do ajuste estrutural implementado a partir do Consenso de Washington.

Nestes encontros, os Chefes de Estado do continente reúnem-se para definir e compartilhar linhas de ação relativas aos problemas enfrentados pela região. É possível distinguir dois momentos na trajetória destas reuniões: o primeiro, referente às cúpulas “históricas” realizadas durante 1956 e 1967, no Panamá e em Punta del Este, respectivamente; e a nova etapa, conhecida como “processo de Cúpulas” a qual tem início nos anos 90, impulsionada pelo presidente norte-americano Bill Clinton com o objetivo de formar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esta segunda e nova etapa compreende os seguintes encontros:

- Primeira Cúpula das Américas, Miami, Estados Unidos, dezembro de 1994.
- Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, dezembro de 1996.
- Segunda Cúpula das Américas, Santiago do Chile, Chile, abril de 1998.
- Terceira Cúpula das Américas, Québec, Canadá, abril de 2001.
- Cúpula Extraordinária das Américas, Monterrey, México, janeiro de 2004.

A partir das Cúpulas das Américas foram organizadas numerosas reuniões ministeriais com o propósito de permitir uma efetiva continuidade do cumprimento de seus mandatos. No âmbito educacional, foram realizadas três reuniões ministeriais¹:

- I Reunião de Ministros da Educação, Mérida, México, 1998.
- II Reunião de Ministros da Educação, Punta del Este, Uruguai, 2001.
- III Reunião de Ministros da Educação, México D. F., México, 2003.

O processo de Cúpulas tem sido extremamente produtivo devido à multiplicidade de eventos, documentos, organizações e acordos desenvolvidos a partir ou como conseqüência dele, mas também tem despertado numerosos questionamentos. Em alguns casos, estes questionamentos se referem aos escassos resultados conquistados em relação aos compromissos assumidos. Em outros, vinculam-se às críticas contra as orientações de algumas das linhas de ação.

¹ A IV Reunião de Ministros da Educação será realizada em Trinidad e Tobago, em agosto de 2005.

Este é o contexto a partir do qual a Secretaria Continental² sobre Educação, através do Observatório Latino-americano de Políticas Educacionais do Laboratório de Políticas Públicas (OLPED/LPP), solicitou o desenvolvimento de um projeto de pesquisa cujo objetivo é analisar os compromissos assumidos pelos Chefes de Estado e as ações desenvolvidas em matéria educacional nas Cúpulas das Américas. Da mesma forma, pretende-se avaliar em que medida estes compromissos e ações se inscrevem em uma perspectiva democratizadora da educação e estudar quais têm sido os avanços alcançados pelos Estados membros em relação aos mandatos firmados no Processo de Cúpulas.

O presente documento constitui um resumo do relatório final desta pesquisa³. Em um primeiro momento, são apresentadas as sucessivas Cúpulas das Américas e suas respectivas orientações políticas norteadoras. Em segundo lugar, empreende-se uma descrição da estrutura institucional formada ao longo deste processo, bem como as linhas de ação por ele promovidas. Em terceiro lugar, avalia-se o grau de avanço dos países da região em relação aos compromissos assumidos. Em quarto, analisa-se em que medida os acordos e direcionamentos desenvolvidos no contexto das Reuniões de Cúpula das Américas se inscrevem em uma perspectiva democratizadora da educação. Por último, enumera-se uma série de reflexões e análises sobre as orientações gerais deste Processo e suas possíveis implicações no âmbito da educação.

² Agradecemos ao Ministério de Relações Internacionais de Québec por seu apoio financeiro para a realização deste trabalho.

³ O relatório final da presente pesquisa encontra-se disponível na página web da Secretaria Continental sobre Educação, www.secretaria.ca, e na página do OLPED, www.olped.net.

1. A EDUCAÇÃO NAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS

Em cada uma das Cúpulas, tanto as realizadas a mediados do século quanto as atuais, os mandatários firmaram uma Declaração e um Plano de Ação. A educação, como política social e como política pública, teve posicionamentos diversos em cada um deles, os quais consequentemente deram origem a diferentes compromissos em relação à mesma.

1.1 Das “velhas” às “novas” Cúpulas

Na Cúpula de Punta del Este, no ano de 1967, a educação aparecia como um dos elementos formadores de uma tríade que compreendia desenvolvimento – educação – ciência e tecnologia. Contudo, já na Primeira Reunião de Cúpula das Américas realizada em Miami, em 1994, a educação surge completamente desvinculada da ciência e da tecnologia e do desenvolvimento, pelo menos nos termos nos quais era pensada nos anos 60. Contrariamente ao encontro de Punta del Este, a educação aparece nesta Primeira Cúpula como uma das estratégias privilegiadas para redução da pobreza e da discriminação. Por sua vez, a ciência e a tecnologia são classificadas dentro das políticas de integração econômica e livre comércio. Tal constatação é notória quando verificamos quais os capítulos nos quais foram introduzidos os mandatos sobre educação, ciência e tecnologia. Enquanto na Cúpula de 1967 tratou-se em um mesmo capítulo dos temas relacionados ao *“Desenvolvimento educacional, científico e tecnológico”*, em 1994 os mandatos educacionais foram incluídos na seção intitulada *“A erradicação da pobreza e da discriminação em nosso hemisfério”* e os referidos à ciência e tecnologia foram incluídos na seção *“A promoção da prosperidade mediante a integração econômica e o livre comércio”*.

Esta mudança implica em não mais considerar a ciência e a tecnologia como dimensões do desenvolvimento geral, mas sim prioritariamente como instâncias de desenvolvimento econômico, particularmente comercial. Paralelamente, a educação é concebida como um meio de combate à pobreza e à discriminação, e não em termos do desenvolvimento social geral. Desta forma, a educação pública é apresentada mais como um paliativo do que como um dever do Estado para com toda a sociedade. No transcurso de uma cúpula a outra – do desenvolvimento ao neoliberalismo -, ficaram pelo caminho os mandatos de uma educação igual para todos e de uma ciência e uma tecnologia orientadas à conquista de um maior desenvolvimento social e não exclusivamente econômico.

1.2 A Cúpula de Miami

A Declaração de Princípios assinada na Primeira Cúpula das Américas leva o nome de “Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade: Democracia, Livre Comércio e

Desenvolvimento Sustentável nas Américas”. Em tal declaração, a democracia é pensada em termos de governabilidade, no sentido que lhe conferiam os documentos produzidos pela Comissão Trilateral⁴ durante os anos 70, nos quais o Estado de Bem Estar era questionado através da argumentação de ter provocado uma crise de governabilidade causada pela sobrecarga de demandas sociais frente ao Estado⁵. As estratégias propostas para esta situação apresentam uma raiz neo-conservadora, a fim de limitar a capacidade de demanda social. Estas perspectivas são retomadas e implementadas na América Latina durante os anos 90, a partir dos documentos elaborados pelos organismos de financiamento internacional, em particular o Banco Mundial e o BID (Filmus, 1995).

Em relação ao “livre comércio”, a formação do ALCA foi, provavelmente, o principal objetivo do presidente norte-americano ao promover a realização dessa primeira Cúpula, em conjunto com o encerramento da Ronda do Uruguai, instância na qual foi criado o acordo para a criação da Organização Mundial de Comércio e a assinatura do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS ou GATS em inglês). Para o conjunto dos países latino-americanos e o Caribe, esta iniciativa implicaria em uma perda significativa de soberania, ao estabelecerem uma série de mecanismos institucionais e legais que consagrariam a irreversibilidade da hegemonia do capital imperialista (Borón, 2002).

As discussões e negociações em torno do ALCA e seu capítulo sobre serviços, ocorridas durante as Reuniões de Cúpula – da mesma forma como ocorre com o AGCS na OMC – têm origem na idéia de se conceber uma série de serviços sociais como serviços comercializáveis. Neste sentido, a educação passa a ser considerada como um serviço comercial cujo mercado deve ser aberto, conduzindo assim à sua mercantilização.

A possível formação do ALCA, assim como os acordos discutidos no âmbito da OMC, tem gerado diversas críticas e ações opositoras, tanto em relação à suas orientações gerais quanto ao comércio de serviços e, dentro dele, sobre a inclusão da educação como mais um serviço comercializável. Como exemplo, temos a Declaração do Fórum Continental sobre Educação, na qual se rejeita a comercialização da educação, o uso de um discurso mercantil em sua descrição e a tentativa de impor como parâmetro desta a relação custo-benefício, consequentemente rejeitando sua inclusão nos acordos sobre a liberalização do comércio de serviços (2001).

Por último, é importante deter-nos sobre a avaliação da proposta relacionada ao *desenvolvimento sustentável*. Esta idéia começou a circular nos anos 80, baseada sobre uma orientação diferente da por ela adquirida no cenário das Reuniões de Cúpula. O conceito de

⁴ A Comissão Trilateral surge como um grupo dedicado à análise e elaboração de políticas, integrado por representantes da América do Norte (Canadá e Estados Unidos), Europa Ocidental e Japão.

⁵ Ver a reportagem apresentada por M. Crozier, S. Huntington e J. Watanuki: “La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral”, de 1975.

desenvolvimento sustentável tem sua origem na comissão Brundtland – estabelecida pela ONU para estudar a interrelação entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio-ambiente – e foi cunhado com o objetivo de chamar a atenção sobre a necessidade de uma justiça intergeracional, assinalando que as decisões da geração atual deveriam considerar seu impacto sobre as gerações futuras. Embora tendo o tema do desenvolvimento sustentável tenha aparecido na Cúpula de Miami de forma restrita unicamente a questões vinculadas ao cuidado com o meio ambiente, já na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada dois anos mais tarde, este teve sua dimensão ampliada: “O consenso geral sobre o conceito de incluir elementos econômicos, sociais e ambientais dentro de um entendimento do desenvolvimento sustentável tenha sido talvez a conquista mais importante da Cúpula da Bolívia” (extraído do site oficial das Cúpulas das Américas)⁶.

A partir de então, o tema do “desenvolvimento sustentável” passa a adquirir nas Cúpulas um sentido relacionado à necessidade de assegurar certas condições sociais que permitam a sustentação do modelo econômico-político implementado. A idéia de “sustentável” permite vincular a proposta do desenvolvimento à redução e ao controle da pobreza para garantir a governabilidade e assegurar assim a competitividade e o desenvolvimento comercial. A educação é concebida como uma das estratégias privilegiadas para resolver os problemas da pobreza e da discriminação, por isso os mandatos educacionais não possuem um espaço próprio nos acordos assinados nesta Primeira Cúpula, sendo incluídos no capítulo denominado “A erradicação da pobreza e da discriminação em nosso hemisfério”.

Entre os mandatos direcionados ao âmbito da educação, aparecem compromissos relacionados ao acesso e freqüência aos diferentes níveis educativos, a formação docente, a formação profissional e a gestão das instituições. O acordo mais claro e concreto é aquele no qual se estabelece: “os Governos garantirão o acesso universal a uma educação primária de qualidade (...) Em particular, os governos procurarão alcançar para o ano de 2010 uma taxa de conclusão da escola primária de 100% e uma taxa de inscrição no ensino médio de no mínimo 75%, e elaborarão programas para erradicar o analfabetismo, impedir o ausentismo escolar não justificado e melhorar a capacitação dos recursos humanos”⁷. Este compromisso apresentou a maior força, alcance e sustentação ao longo de todo este processo, tendo sido retomado em todas as Declarações e Planos de Ação assinados posteriormente.

⁶ Site oficial da Secretaria de Cúpulas das Américas: <http://www.summit-americas.org/esp-2002>.

⁷ Plano de Ação assinado na Primeira Cúpula das Américas, Miami, EUA, 1994.

1.3 A Cúpula de Santiago do Chile

A Segunda Reunião de Cúpula das Américas foi realizada em 1998, tendo a educação como um de seus temas principais. Na Declaração de Princípios⁸ então firmada, a educação passa novamente a ser vinculada a uma concepção de desenvolvimento mais ampla com a afirmação de que *“a educação constitui o fator decisivo para o desenvolvimento político, social, cultural e econômico de nossos povos”*. Sua associação à ciência e tecnologia também é reafirmada, com a declaração de que colocarão *“a ciência e a tecnologia a serviço da educação, para assegurar crescentes níveis de conhecimento e para que os educadores alcancem os mais altos graus de aperfeiçoamento”*. No mesmo documento, os países também assumem o compromisso de investir mais recursos em educação.

Contudo, a análise de como estes princípios se traduzem em compromissos para a ação revela-nos alterações significativas, como mostra o Plano de Ação assinado nesta Cúpula.

Em primeiro lugar, a educação é novamente separada da ciência e da tecnologia, e estas últimas são inseridas na seção intitulada *“Integração econômica e livre comércio”*. No Plano, as ações propostas vinculam a ciência e a tecnologia ao econômico/comercial e ao atendimento dos efeitos de desastres naturais. A ênfase recai sobre *“o fortalecimento da capacidade dos países do Hemisfério para participar e se beneficiar da economia global do conhecimento”*⁹. Em segundo lugar, reiteram o compromisso assumido na I Cúpula sobre o acesso de pelo menos 75% dos jovens ao ensino médio, não ocorrendo o mesmo com o ensino fundamental: do compromisso assumido na I Cúpula de atingir até 2010 uma taxa de conclusão do ensino fundamental de 100%, passa-se ao compromisso de assegurar o acesso e permanência universal de 100% dos menores a uma educação primária de qualidade, sem fazer menção explícita à conclusão da escola.

Em terceiro lugar, a educação torna-se um fator central para a competição dentro do mercado da economia global: *“se cumprirmos estas metas, certamente daremos a nossos povos as ferramentas, habilidades e conhecimentos necessários e adequados para desenvolverem as capacidades responsáveis por lhes garantir melhores condições de competitividade e produtividade exigidas pelas economias contemporâneas, e contribuirão como cidadãos dignos em suas respectivas sociedades”*¹⁰.

Em quarto lugar, as cinco primeiras ações a serem desenvolvidas cuja lista aparece enumerada no Plano, compreendem a implementação de políticas compensatórias, o estabelecimento de sistemas de avaliação da qualidade, o desenvolvimento de programas de profissionalização dos docentes, o reforço da gestão educacional e o fortalecimento da formação

⁸ *“Declaração de Santiago”* ou Declaração de Princípios, assinada na Segunda Cúpula das Américas, Santiago do Chile, Chile, 1998.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

para o mundo do trabalho. Sobre o desenvolvimento de programas de profissionalização dos professores, o Plano de Ação propõe a exploração de mecanismos de incentivo vinculados à atualização e ao cumprimento de padrões determinados em acordos. A origem destas propostas é claramente visível, pois partem da mesma lógica prevalente ao longo dos anos 90 e cujo princípio orientou as reformas educacionais implementadas em muitos dos países latino-americanos – promovidas em boa parte a partir de organismos internacionais: sistemas de avaliação, políticas focalizadas, modificação da carreira do docente ou de suas condições trabalhistas¹¹, formação para o trabalho e ênfase na gestão e na descentralização. Em todo o Plano de Ação não há sequer uma única alusão a políticas gerais e integrais centradas no bem-estar geral ou no desenvolvimento social, nem no dever do Estado de garantir o direito à educação para o conjunto da população.

Em quinto e último lugar aparecem os recursos necessários para implementar as ações: o compromisso de investir maiores recursos em educação lamentavelmente não é retomado, ao contrário, solicita-se ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a duplicação do volume de concessões e empréstimos para a educação fundamental e média, implicando assim em um maior endividamento dos países. Mas, de fato, muitos destes empréstimos nunca chegaram a se materializar (Gajardo, 2003).

1.4 A Cúpula de Québec

A Terceira Reunião de Cúpula das Américas foi realizada no Canadá, em 2001. Percebe-se nos documentos assinados em seu âmbito uma significativa mudança em relação à ênfase e ao lugar concedido a todas as questões relacionadas às políticas públicas e sociais. As políticas econômicas e comerciais não perdem seu protagonismo, ocorre porém um equilíbrio entre estas e as anteriores, devido particularmente ao fator econômico não ter tanta influência sobre as outras áreas como havia ocorrido nas cúpulas anteriores. Desta forma, recebem especial relevância a educação - novamente vinculada à ciência e à tecnologia-, a saúde, o trabalho e o emprego, os direitos humanos, a justiça, a igualdade de gênero e a diversidade cultural. Certas temáticas e/ou ações permeiam todas estas dimensões: 1) uma aposta no potencial das tecnologias da informação e da comunicação, assim como nos sistemas de informação e no intercâmbio de experiências entre países, para superar situações adversas ou de exclusão social ou para conquistar uma maior integração; 2) uma insistência significativa na conquista de uma maior participação da sociedade civil em todos os âmbitos; e 3) uma notável ênfase em uma maior articulação e integração entre os países da região.

¹¹ Em geral, trata-se de propostas de modificação da carreira docente que não fazem menção alguma às deterioradas condições de trabalho enfrentadas pelos docentes, mas que ressaltam a necessidade de introduzir mecanismos de competição e/ou incentivos.

Em comparação com os compromissos relativos à educação presentes nas duas cúpulas anteriores, destacam-se algumas divergências. Em primeiro lugar, a educação não é mais associada prioritariamente a um instrumento de solução da pobreza –como na I Cúpula- nem ao desenvolvimento econômico –como na II Cúpula-, mas a questões políticas e sociais. Assim, o Plano de Ação sustenta: *“a educação é a chave para o fortalecimento das instituições democráticas, a promoção do desenvolvimento do potencial humano, a igualdade e a compreensão entre nossos povos, influenciando positivamente o crescimento econômico e a redução da pobreza”*¹².

Em segundo lugar, a preocupação com a superação da desigualdade social, com o fortalecimento dos sistemas educacionais e com a melhoria das condições de serviço dos docentes, são elementos indicadores de uma consideração diferente sobre as problemáticas educacionais, cuja orientação se distancia de uma concepção mais assistencialista e busca reinserir a educação em um projeto político-social mais inclusivo.

Podemos interpretar a evidente mudança na agenda desta Cúpula como resultante de sua inserção em uma conjuntura diferenciada. Por um lado, a Cúpula foi realizada quando os organismos internacionais passavam por um momento de revisão, provocado por fortes questionamentos que dominavam o cenário no fim dos anos 90 sobre as conseqüências das reformas e ajustes estruturais promovidos como parte do programa de reestruturação neoliberal. Além disso, conferia-se maior atenção aos temas sociais: em setembro de 2000 – ou seja, alguns meses antes da realização da Cúpula de Québec – realizara-se a Cúpula do Milênio, organizada pelas Nações Unidas, na qual foram assinados os Objetivos do Milênio com o propósito de direcionar a preocupação política para temas como a injustiça e a desigualdade social, além de chamar a atenção e concentrar esforços em torno da necessidade de reverter esta situação em nível global.

Da mesma forma, multiplicaram-se durante os últimos anos as ações e movimentos críticos cujos questionamentos se dirigiam aos acordos da OMC, à formação do ALCA e às orientações políticas dos organismos internacionais. De fato, três meses antes da Reunião de Québec, foi realizado o primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre, uma instância significativa de discussão e crítica sobre o rumo da globalização e das políticas neoliberais implementadas nas duas últimas décadas. Igualmente, foram organizadas as Cúpulas dos Povos da América, das quais participaram diversas organizações com visões críticas sobre o significado apresentado – até o momento - pelo processo de integração hemisférica implementado pelas Cúpulas das Américas.

Com a finalidade de discutir políticas de integração continental e de promover a justiça social, a Aliança Social Continental promoveu a Segunda Cúpula dos Povos, reunindo numerosos

¹² Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas, Québec, Canadá, 2001.

movimentos e representando o pontapé inicial para a formação de novas organizações, entre elas a Secretaria Continental sobre Educação. Durante esta Cúpula foi realizado o Fórum Continental sobre Educação, em cuja Declaração os participantes afirmam, entre outras coisas, que a educação é um direito social universal que deve ser garantido mediante um serviço público e sob a responsabilidade do Estado (Fórum Continental sobre Educação, 2001).

Não obstante, mesmo diante da inegável e importante mudança percebida na Terceira Cúpula com respeito ao lugar designado por esta às políticas sociais e à educação, no Plano de Ação assinado em seu âmbito ainda aparecem mandatos identificados com as reformas dos anos 90. Em relação à educação superior, por exemplo, se estabelece a facilitação do acesso de todos às instituições de educação superior “equilibrando a demanda crescente com normas de qualidade mais exigentes e o financiamento público com um maior compromisso por parte do setor privado”. Além disso, o tema de descentralização é retomado neste Plano de Ação, apesar de apresentar um tom diferente ao dos acordos anteriores. Nas cúpulas de Miami e Santiago, por exemplo, foram assinados compromissos no sentido de avançar em processos de descentralização, sem maiores especificações sobre quais dimensões estes envolveriam; já em Québec, o compromisso alude especificamente à descentralização da tomada de decisões. Há também um mandato integrante deste Plano de Ação cuja orientação, não muito clara, parece fazer referência à possibilidade de uma descentralização na administração dos recursos¹³.

1.5 A Cúpula de Monterrey

No México, em Janeiro de 2004, foi realizada a Cúpula Extraordinária das Américas, na qual se assinou um único documento: a Declaração de Nuevo León. Os acordos nela expressos guardam maior similitude com os assinados na Cúpula de Santiago que com os firmados na reunião de Chefes de Estado feita em Québec.

Apesar de reiterar-se nesta Declaração o compromisso de “continuar promovendo o acesso a uma educação básica de qualidade para todos”¹⁴, nada se diz sobre o mandato educacional mais significativo de todo o Processo de Cúpulas até o momento: garantir o acesso universal e a conclusão de um ensino fundamental de qualidade para todas as crianças, e o acesso ao ensino médio de qualidade para no mínimo 75% dos jovens¹⁵. Contudo, há referências ao aumento das taxas de analfabetismo em muitos países nos últimos anos, defendendo a questão como um “assunto cuja gravidade requer uma ação imediata”. As outras considerações a respeito da educação estão dedicadas à geração de informação sobre

¹³ Fazemos referência ao seguinte mandato: « [Os governos] fortalecerão os sistemas educacionais (...) fomentando uma gestão escolar transparente no interesse de assegurar a concessão adequada e estável de recursos de modo que as instituições educacionais possam desempenhar um papel protagonista de mudança» (Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas, Québec, Canadá, 2001).

¹⁴ Declaração de Nuevo León, Cúpula Extraordinária das Américas, Monterrey, México, janeiro de 2004.

¹⁵ Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas, Québec, Canadá, 2001.

indicadores educacionais, fazendo menção à continuação do Projeto Regional de Indicadores Educacionais (PRIE).

A assinatura da Declaração de Nuevo León acarretou fortes tensões. De acordo com Gudynas, esta Cúpula foi promovida pelos Estados Unidos em meio a um complexo contexto: a reunião da OMC em Cancun havia fracassado recentemente, vivia-se a reconfiguração do ALCA sob objetivos mais modestos e em meio a diversas disputas com o MERCOSUL. A Reunião de Cúpula de Monterrey tentava ser um encontro presidencial no qual seriam limadas algumas asperezas, suspendendo temporariamente os temas comerciais e enfocando os sociais. Por sua vez, muitos países foram motivados a participar pela possibilidade de condicionar as negociações comerciais a certos objetivos sociais ou para “conseguirem argumentos para usar dentro de suas nações na tentativa de mostrar uma cara mais ‘humana’ do ALCA frente às crescentes críticas por parte dos cidadãos” (Gudynas, 2004^a). Ao final, porém, as referências ao ALCA foram introduzidas no documento, fazendo da Declaração de Nuevo León apenas um suspiro de intenções sem propostas práticas concretas, deixando evidentes todas as contradições entre metas sociais e comerciais presentes na negociação do ALCA” (Gudynas, 2004b).

Em síntese, podemos destacar que os compromissos acordados durante as Reuniões de Cúpulas¹⁶ podem se distinguir em duas linhas de ação diferentes em relação à educação: mercantilização e focalização, as quais se sustentam e convivem ao longo do processo. Enquanto a conformação do ALCA é estimulada através da identificação dos serviços educacionais como serviços comercializáveis, a educação é concebida como uma política central para a solução da pobreza. Em ambos os casos, a educação deixa de ser concebida como direito social e passa a ser discutida em termos de um bem adquirível em um mercado regional, relegando os Estados a um papel subsidiário como garantidor de um serviço educacional para os impedidos de consegui-lo neste mercado. Contudo, na última Cúpula realizada começa a ser enfatizada uma linha de política direcionada a recuperar um maior espaço para as políticas sociais.

¹⁶ Apresentamos em anexo um quadro comparativo dos mandatos sobre educação no Processo de Cúpulas.

2. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE CÚPULAS E AS AÇÕES DESENVOLVIDAS

Para a realização efetiva do Processo de Cúpulas, foi necessária uma estrutura institucional que permitisse resolver questões organizativas e ao mesmo tempo manter uma dinâmica de trabalho para a continuidade dos mandatos e a promoção de políticas.

Norteados por estas necessidades, formou-se o Grupo de Revisão e Implementação de Cúpulas (GRIC), responsável pela organização das reuniões dos Chefes de Estado, bem como pelo cumprimento dos compromissos nelas assumidos. No mesmo sentido, desenvolveu-se uma forte aliança com a Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual impulsionou a criação de uma variedade de instâncias institucionais compartilhadas, adotando assim uma configuração similar a da apresentada por outros organismos internacionais (OI). Trata-se de uma configuração própria dos anos 90, que contempla, por um lado, cúpulas regionais periódicas nas quais são acordadas as orientações gerais direcionadoras das propostas e ações políticas; e por outro lado, uma estrutura institucional permanente – os próprios OI – que permite a operativização dessas decisões, levando adiante as múltiplas tarefas necessárias para isso.

No interior da estrutura da própria OEA, foi criado um conjunto de organizações – como a Comissão Especial de Gestão de Cúpulas Interamericanas e Participação da Sociedade Civil nas Atividades da OEA, a Secretaria do Processo de Cúpulas e o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, entre outras - que respondem a três funções gerais designadas à OEA pelas cúpulas: a continuidade dos compromissos assumidos nos encontros; a promoção de programas e projetos vinculados aos Planos de Ação assinados a fim de implementar os mandatos; e a logística e organização das Cúpulas, reuniões ministeriais, instâncias de negociação ou encontros de menor nível derivados das mesmas.

2.1 A institucionalização da educação no Processo das Cúpulas

Dentro do Processo de Cúpulas das Américas, foram organizadas reuniões ministeriais com o propósito de permitir um efetivo cumprimento dos mandatos, assim como a geração de espaços propícios para o intercâmbio e a conquista de acordos regionais nos diferentes ministérios. No âmbito educacional, foram realizadas três reuniões ministeriais: Mérida, em 1998; Punta del Este, em 2001; e México, em 2003.

Nestas reuniões, a concentração do trabalho e das propostas formuladas se restringiu a certas temáticas, como a configuração de um sistema de indicadores comuns, o estabelecimento de padrões de qualidade, o atendimento à diversidade e à multiculturalidade, a promoção de novas tecnologias de informação e comunicação e o estabelecimento de mecanismos de cooperação horizontal e de consultas a organizações da sociedade civil. Durante as duas últimas reuniões foram definidos três eixos temáticos ou Projetos Hemisféricos, os quais constituem a matriz

de contribuições das agências internacionais: qualidade com equidade, formação docente e educação secundária.

Assim como ocorreu com as Cúpulas, também foi formada uma estrutura institucional para dar apoio aos mandatos educacionais, dando origem às seguintes organizações: o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI), a Unidade de Desenvolvimento Social e Educação (UDSE) e a Comissão Interamericana de Educação (CIE). O discurso e as ações destas organizações se articulam em torno da busca de soluções para o problema da pobreza.

A UDSE é a principal entidade, dentro da Secretaria Geral da OEA, responsável pelos assuntos relacionados ao desenvolvimento social, educação, trabalho e cultura. Suas funções principais dizem respeito ao cumprimento dos mandatos vinculados à eliminação da pobreza e à educação, e a promoção de políticas que respondam a suas orientações. Na área educacional, seu trabalho se organiza em torno do Mecanismo de Cooperação Horizontal entre países e está fortemente relacionado às reuniões de Ministros da Educação e os acordos nelas firmados.

O CIDI tem como finalidade “promover a cooperação entre os Estados americanos com o propósito de conquistar seu desenvolvimento integral, e em particular para contribuir para a eliminação da pobreza crítica” (...) ¹⁷. Algumas de suas funções primordiais são: formular um plano estratégico articulador das políticas, programas e medidas de ação em matéria de cooperação para o desenvolvimento integral; coordenar e responsabilizar-se pela execução de programas de desenvolvimento para os organismos correspondentes, em áreas tais como o desenvolvimento econômico e social, a educação, ciência e tecnologia, cultura; avaliar as atividades de cooperação para o desenvolvimento integral, quanto a seu desempenho na obtenção das políticas e em termos de seu impacto, eficácia, eficiência e qualidade ¹⁸.

O G-11 ¹⁹, Grupo de Continuidade do Capítulo de Educação da Cúpula das Américas, funciona como o mecanismo de continuidade dos mandatos educacionais. Contudo, por decisão da Segunda Reunião de Ministros da Educação, preparou um projeto de criação de uma Comissão Interamericana de Educação (CIE), cujas funções envolvem desenvolver projetos nas seguintes áreas: equidade e qualidade; formação, capacitação, avaliação e desenvolvimento profissional docente; e ensino médio.

Com poucos meses de funcionamento, a CIE também deve “velar pelo avanço das metas da Cúpula das Américas considerando as metas de Educação para Todos e as metas do Milênio”, observando-se uma tentativa de articulá-los a outros compromissos educativos assumidos no contexto de outros organismos multilaterais.

¹⁷ Artigo 94, Carta da Organização dos Estados Americanos.

¹⁸ Artigo 95, Carta da Organização dos Estados Americanos.

¹⁹ O G-11 foi denominado assim pelo número de países que o integravam. No entanto, na Segunda Reunião de Ministros da Educação resolveu-se por abri-lo para a participação de todos os países interessados, formando assim o “G-11 ampliado”.

2.2 Os projetos educacionais no Processo de Cúpulas

Durante o Processo das Cúpulas das Américas, foram se definindo e implementando diversos projetos na área educacional, cujo propósito é permitir ou facilitar o cumprimento dos mandatos firmados nas Cúpulas. Dentre estes, destacam-se os Projetos Cúpula e os Projetos Hemisférios. Os primeiros constituem ações que envolvem o conjunto dos países, apesar dos responsáveis por implementar o projeto serem apenas alguns poucos ou um único Estado. Os segundos formam uma estrutura na qual se inscrevem ações desenvolvidas por cada país de maneira individual, as quais são apresentadas aos demais Estados como experiências positivas, com a finalidade de que todos conheçam e estejam informados sobre os projetos de sucesso e possam, caso seja de seu interesse, implementá-los em seu próprio território. Estes projetos são monitorados e recebem apoio técnico e financeiro de algumas das instâncias institucionais da OEA com funções na área educacional, especialmente a UDSE, a CIE e a Agência Interamericana para a Cooperação e o Desenvolvimento do CIDI (AICD).

Entre os denominados “Projetos Cúpula” encontram-se:

- a. O *Portal Educativo das Américas*.
- b. O *Instituto para a Conectividade nas Américas (ICA)*.
- c. O *Projeto Regional de Indicadores Educacionais (PRIE)*.
- d. O *Projeto Hemisférico de Avaliação da Qualidade Educacional*.
- e. *Centros Hemisféricos para a Excelência Docente*.

Os Projetos Hemisféricos, desenvolvidos por iniciativa da UDSE, constituem uma estrutura articulada em torno dos três eixos definidos na última reunião de Ministros: qualidade com equidade, formação docente e educação secundária. Neles encontram-se programas já consolidados desenvolvidos por cada país, permitindo aos demais Estados obterem informação sobre eles e copiá-los. Estes Programas recebem financiamento do CIDI, através da AICD.

Enquanto as temáticas dos Projetos Hemisféricos parecem inscrevê-los, em sua definição, a uma lógica própria dos sistemas educacionais, os Projetos Cúpula abarcam outra série de temáticas possíveis de serem identificadas com propostas vinculadas à mercantilização da educação. A promoção do acesso a novas tecnologias da informação e da comunicação constitui uma linha de ação de fortes implicações comerciais, ao supor a comercialização de computadores, serviços de conectividade e outras TICS relacionadas aos sistemas educacionais, mobilizando importantes recursos provenientes tanto dos governos quanto dos fundos de cooperação internacional ou de crédito outorgados pelas agências de financiamento. O desenvolvimento de sistemas padronizados de avaliação, por sua vez, também implica na abertura de um rentável mercado.

Por outro lado, para habilitar e sustentar um mercado de serviços educacionais é preciso ter dados cuja informação permita a comparação e a competição, além de se dispor de meios para fazer tal informação circular. Deste modo, os Projetos Cúpula poderiam estar colaborando para a construção de um cenário propício para o desenvolvimento do comércio de serviços educacionais.

Neste sentido, é preciso destacar um aspecto relevante: os Projetos Cúpula se centram em questões como colocar em funcionamento um portal educacional ou desenvolver estratégias de conectividade, enquanto em muitos dos Estados membros mais de 50% da população encontra-se abaixo da linha de pobreza, e poucos são os que têm acesso à internet. Além disso, tanto os acordos assinados em relação ao desenvolvimento das TICs, como estas iniciativas inseridas nos Projetos Cúpula, não fazem referência alguma à sua inserção na política educativa e/ou social.

Outro aspecto a observar em relação aos Projetos Cúpula está vinculado à questão das identidades culturais, pois dois deles foram apresentados e são coordenados pelos Estados Unidos e Canadá, e vários são financiados por empresas e organizações pertencentes a esses países ou nos quais têm um maior poder, particularmente a USAID (agência de cooperação norte-americana), Banco Mundial e o BID²⁰. Deste modo, aborda-se não apenas um problema de mercantilização da educação, mas também de conteúdo cultural e respeito à diversidade.

Talvez o Projeto Regional de Indicadores Educacionais mereça destaque como o mais interessante, a partir de uma perspectiva de integração regional, na medida em que supõe a definição de indicadores e permite dispor de informação comparável. Contudo, a definição dos indicadores não foi feita sob um critério regional, mas apenas adotou-se a classificação da UNESCO, sem as adaptações ou exceções necessárias em função das estruturas acadêmicas de cada um dos países.

Por sua vez, os Projetos Hemisféricos funcionam principalmente como um dispositivo para organizar, difundir e financiar o desenvolvimento de ações por parte dos países. Os três eixos dos Projetos Hemisféricos conformam áreas tão amplas que praticamente qualquer ação desenvolvida por um governo no âmbito educacional pode ser inscrita em algum deles. Deste modo, configura-se um leque que se expande a ponto de todo Estado membro no qual esteja sendo implementado algum programa ou projeto poder afirmar que está desenvolvendo ações para cumprir com os compromissos assumidos nas Reuniões de Cúpula.

Sobre a “qualidade com equidade”, a articulação de ambos objetivos se inscreve na linha das recomendações dos OI e das agências de financiamento nos anos 90, além de identificar-se também com os discursos neoliberais e suas propostas educacionais. O termo “equidade” aparece como uma redefinição do conceito de igualdade, substituindo-o e

²⁰ No Banco Mundial, os Estados Unidos possuem 20% dos votos, o que representa um valor mais do que alto se considerarmos que este organismo é integrado por mais de 181 países; no BID, conta com 30% dos votos, sendo 46 os países Membros a formá-lo.

restringindo o alcance da educação pública, em consonância com o desenvolvimento de políticas focalizadas. Um olhar sobre os projetos Cúpula e Hemisféricos em seu conjunto, torna evidente que estes se sustentam sobre as orientações de políticas hegemônicas da década de 90, definidas nos países centrais e impulsionadas pelos OI. Ficam de fora destes processos as particularidades regionais e as problemáticas específicas enfrentadas hoje pela maior parte dos países latino-americanos e pelo Caribe, os quais representam mais de 90% dos Estados membros das Cúpulas das Américas.

3. OS MANDATOS EDUCACIONAIS NAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS

Dentre as diretrizes estabelecidas a partir das reuniões de Cúpula, podemos distinguir dois tipos de mandatos. Alguns deles estabelecem, com maior ou menor grau de precisão, orientações gerais a serem promovidas ou incentivadas, como por exemplo: reforçar a gestão educacional e a capacidade institucional, desenvolver estratégias educacionais pertinentes às sociedades multiculturais, etc. Outros, geralmente citados quando se faz referência aos “mandatos das Cúpulas”, estipulam prazos e metas específicos e concretos a serem alcançados, como por exemplo: atingir uma taxa de inscrição de no mínimo 75% no ensino médio. Em um caso, a ênfase recai sobre as ações a serem desenvolvidas, no outro, sobre o impacto ou os resultados esperados. Nesta seção nos concentraremos nos últimos, por serem estes os que de fato podem ser avaliados em nível continental e a respeito dos quais os Estados devem prestar contas.

No entanto, é preciso esclarecer que as iniciativas e mandatos relacionados à educação estabelecidos durante as Cúpulas das Américas são semelhantes aos estabelecidos a partir de iniciativas internacionais como: Educação para Todos (EPT), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC) e o Projeto Principal de Educação (PPE). Os mandatos firmados nas Cúpulas das Américas são em parte coincidentes com os destas outras iniciativas, portanto, ao se avaliar o grau de avanço de alguns deles, não é possível afirmar se suas conquistas são resultado de alguma dessas iniciativas em particular.

3.1 Sobre o cumprimento dos mandatos das Cúpulas das Américas

Dentre os mandatos educacionais assinadas nas Reuniões de Cúpula das Américas, somente alguns podem ser avaliados através de indicadores quantitativos, dos quais podemos destacar os seguintes compromissos:

- a. acesso universal à educação primária;
- b. 100% de conclusão da escola primária;
- c. taxa de inscrição na escola secundária de no mínimo 75%;
- d. implementação de programas para erradicar o analfabetismo; e
- e. eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005.

Acesso universal à educação primária

A respeito deste mandato, os países mostram realidades extremamente díspares entre si, tanto em relação à sua condição atual quanto sobre sua trajetória histórica. De acordo com os indicadores por nós selecionados e considerando o último dado disponível ou o mais recente, a situação é a seguinte:

QUADRO 1: Distribuição de países por taxa líquida de matrícula

Taxa líquida de matrícula	Quantidade de países	Porcentagem de países em relação ao total
De 96 a 100%	14	41 %
De 91 a 95%	9	26 %
De 86 a 90%	6	18 %
De 81 a 85%	3	9 %
Menos de 81%	1	3 %
Sem dados	1	3 %

Elaboração própria baseada em informações do Instituto de Estatística da UNESCO.

Como é possível observar, menos da metade dos Estados membros foi capaz de cumprir este mandato ou encontra-se muito perto de alcançar esta meta. Ao contrário, um terço deles está ainda muito distante de conquistar o acesso universal à educação primária, registrando taxas de matrícula inferiores a 90%.

PAÍSES	Taxa líquida de matrícula no ensino fundamental						Taxa líquida de ingresso no ensino fundamental	
	1990 (a)	1994 (b)	1998 (c)	1999 2000 (d)	2000 2001 (e)	2001 2002 (e)	1998 (c)	2001 2002 (e)
Antigua e Barbuda								
Argentina			100	*100	*100	100	100	94
Bahamas	100	95		**83		**86		81**
Barbados	96			100	100	100		85
Belize		99		100	**96			71**
Bolívia	81		100	**98	95	94	70	68
Brasil	88		98	97	95	97	69	
Canadá	98	95		99	**100			
Chile	87	85	87	88	89	86	38	37**
Colômbia	74	82	92	89	**89	87	56	57**
Costa Rica	87	90	88	91	92	91	59	61**
Dominica					**91			69**
Equador		92	97	98	99	99	82	86
El Salvador	71	79	81	**81		89	55	59
Estados Unidos	98	95		95	94	93		
Granada				**73	**84			54**
Guatemala			83	81	84	85	57	61
Guiana		90		98				
Haiti	26							
Honduras	93	90			87	**87		49**
Jamaica	100			94	95	95		81**
México	100	100	100	99	99	99	92	83**
Nicarágua	76	86	80	79	81	82	39	38
Panamá	92			98	98	99		85**
Paraguai	95	89	92	**91	**92	**92		67
Peru		87	100	**100	100	100	71	85**
Rep.Dominicana		81	87	**91	**93	97	97	63
Saint Kitts e Nevis					96		60	32
Santa Lucía				100	**100	**99		66**
San Vicente e las Granadinas					**91	**92		43**
Suriname					**99	**97		69**
Trinidad e Tobago	90	88		93	93	**94		67**
Uruguai	91	94	92		90	90	49	35**
Venezuela	89	82	88	88	**99	92	63	65

* Estimação nacional ** Estimado a partir do UIS

Os dados em *itálico* se referem ao ano anterior ao indicado. Os dados em **negrito** se referem ao ano seguinte ao indicado.

Fontes: (a) Anuário estatístico 1994, UNESCO, França, 1994. (b) Anuário estatístico 98, UNESCO, EUA, 1998. (c) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estatística da UNESCO, 2001. (d) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estatística da UNESCO,

Montreal, 2004. Nos casos dos dados obtidos a partir das fontes a, b e d, o nome do indicador correspondente é “taxa líquida de escolarização”, mas a definição é a mesma dada para “taxa líquida de matrícula”.

Entre os quatorze países com uma taxa igual ou superior a 96%, vários obtiveram um aumento significativo nos níveis de escolarização na última década, algo em torno de 5 pontos. Da mesma forma, em outros países que apresentam taxas relativamente baixas, também é possível constatar um crescimento significativo, como nos casos de Bolívia, Colômbia e El Salvador, com aumentos de mais de 10 pontos.

Não se pode deixar de observar que na maioria dos países da região houve também decrescimentos, em alguns casos bastante significativos. Considerando que contamos apenas com informações de dois ou mais anos para 30 países, o fato de serem registradas em 18 deles quedas de dois pontos ou mais em pelo menos um dos anos considerados, chama nossa atenção para a grandeza desta situação. Não significa que em todos eles a tendência seja decrescente, mas estas flutuações significativas nos permitem afirmar que na maior parte dos países do continente a tendência não é crescente, como deveria ocorrer caso se aspire de fato o cumprimento do compromisso de conquistar a universalização da escolaridade.

Em cinco países – Canadá, Costa Rica, Guatemala, Trinidad e Tobago e Venezuela – trata-se de quedas pontuais nos números de um ano, as quais são logo recuperadas. Em dois, Colômbia e Paraguai, trata-se de quedas nos anos 98 e 94, respectivamente, as quais logo foram seguidas por um crescimento, mas os números anteriores a essa queda nunca mais foram recuperados. Em vários países, como por exemplo Belize, Bolívia, Brasil e Uruguai, as taxas diminuem de 1998 ou 1999 a 2001. São quedas com valores entre dois e seis pontos, preocupantes como tendência, sobretudo se considerarmos que nos dados obtidos na UNESCO os decimais são arredondados, ou seja, perdem-se de vista as diferenças inferiores a 1%. Entretanto, ao estudarmos as cifras fornecidas pela PRIE, podemos observar diminuições de decimais em mais alguns países, como Argentina, Barbados e México.

Mais além das tendências observadas ao se compararem os números ano a ano, o fato mais chamativo é que em sete Estados – Bahamas, Chile, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, Paraguai e Uruguai – os números para o ano de 2001 são mais baixos que os registrados há uma década. Bahamas parece ser o caso mais crítico, diminuindo sua taxa de matrícula do ensino fundamental em 14 pontos entre 1990 e 2001. O mesmo ocorre nos Estados Unidos e Honduras, as taxas de matrícula no ensino fundamental diminuíram de forma contínua desde 1990.

Esta situação é significativa, até mesmo nos casos nos quais a diferença é mínima, pois se considerarmos o crescimento natural que deveria ocorrer ao longo de dez anos – estamos nos referindo à expansão da escolaridade independentemente das políticas implementadas para sua potencialização -, o fato de não apenas não terem aumentado, mas também terem se retraído, representa um dado inquietante.

Por serem recentes, os dados analisados ainda não nos permitem afirmar quão forte e/ou contínua é esta tendência. No entanto, na Declaração de Nuevo Leon assinada em 2004, os chefes de governo afirmaram que “o aumento das taxas de analfabetismo em muitos países de nosso Hemisfério é um assunto que requer nossa ação imediata”²¹. Os resultados adversos evidenciados pelos indicadores se devem, provavelmente, a crises vividas em diversas regiões do continente nos últimos anos, mas também são consequência – assim como as próprias crises – das políticas de ajuste e reforma implementadas.

A taxa de ingresso nos permite avaliar a porcentagem de crianças em idade de começar o ensino fundamental e que efetivamente ingressam nele, em relação à população com idade oficial de admissão²².

Esta informação é significativa por dois motivos. Por um lado, para corroborar a tendência antes descrita, pois nestes indicadores também podemos observar um decréscimo: em mais da metade dos Estados membros que apresentam informação de dois ou mais períodos (nos quais, portanto, se pode comparar), a taxa de ingresso diminuiu entre 1998 e 2001. Destes, apenas em três a diminuição é de um ou dois pontos, enquanto nos outros está entre 4 e 14 pontos a menos. Por outro lado, para enfatizar a distância ainda existente entre o mandato assumido em termos de escolarização e a realidade de que apenas em oito países de nosso continente (Argentina, Bahamas, Barbados, Equador, Jamaica, México, Panamá e Peru)²³, 80% ou mais das crianças em idade de iniciar seus estudos em ensino fundamental conseguem ingressar nele.

Conclusão de 100% do ensino fundamental

Não existe informação disponível em nível regional a partir da qual possamos avaliar o grau de avanço em relação ao cumprimento deste mandato. O indicador do qual se dispõe é a taxa de sobrevivência a uma determinada série – em geral a 5ª. série -; indicador que deve ser interpretado, de acordo com o Instituto de Estatísticas da UNESCO (2004) como “a porcentagem das crianças que começam o ensino fundamental e que chegarão a uma série determinada” (2004:149), neste caso, a 5ª.

²¹ Declaração de Nuevo León, Cúpula Extraordinária das Américas, Monterrey, México, janeiro de 2004.

²² A diferença na taxa de matrícula se deve ao fato desta última nos oferecer informação sobre todas as crianças em idade escolar matriculadas, sem considerar se os matriculados estão ou não no grau que lhes corresponde de acordo com sua idade. A taxa de ingresso expressa a porcentagem de crianças com idade estipulada para o ingresso no ensino fundamental e que efetivamente ingressam nele. Deste modo, por exemplo, se a idade oficial de ingresso no primeiro nível é de 6 anos, a taxa líquida de ingresso irá nos indicar a porcentagem de crianças de 6 anos que ingressaram no primeiro nível em relação ao total de crianças dessa idade habitantes no país.

²³ Não se conta com este tipo de informação sobre o Canadá e os Estados Unidos. Contudo, outros números permitem uma previsão de que certamente possuem uma taxa líquida de ingresso em educação fundamental superior a 80%. Nesse caso, seriam dez os países a superar os 80%, o que ainda constitui uma quantidade muito baixa.

QUADRO 3: Taxa de sobrevivência do ensino fundamental até a 5ª série

PAÍSES	1998/1999 a 1999/2000 (a)	1999/2000 a 2000/2001 (b)	2000/2001 a 2001/2002 (b)
Argentina	95	90	93
Barbados	94	98(a)	95
Belize	78	81	
Bolívia	**82	82	78
Chile	100	100	
Colômbia	69	67	61
Costa Rica		94	94
Dominica	91	86	85
Equador	77	78	78
El Salvador	**71	**65	**67
Guatemala		56	56
Guiana	95		
Jamaica	89	**90	
México	89	88	90
Nicarágua		48	54
Panamá		92	89
Paraguai	**70	**78	**77
Peru	88	87	86
Rep. Dominicana	**75		**66
Santa Lucía		**100	97
San Vicente e las Granadinas		**85	100
Trinidad e Tobago	100	98	
Uruguai	86	91(a)	89
Venezuela	91	**93	**96

** Estimado a partir do UIS

Fontes: (a) *Compêndio Mundial da Educação 2003. Comparação das estatísticas da educação no mundo*, Instituto de Estatística da UNESCO, Montreal, 2003. (b) *Compêndio Mundial da Educação 2004. Comparação das estatísticas da educação no mundo*, Instituto de Estatística da UNESCO, Montreal, 2004.

Apesar destas taxas nos darem uma idéia acerca dos níveis de escolaridade de cada país em relação ao ensino fundamental, estamos muito longe de saber quantos efetivamente terminam este ciclo, e mais longe ainda de conhecer a porcentagem de certificação de educação básica obtida por estas crianças, particularmente se considerarmos que em vários Estados este nível se estendeu para 8 ou 9 anos, de modo que a 5ª. série representa a metade ou algo mais, e ainda restam vários anos para concluí-lo.

Por outro lado, é necessário notar que não há informação deste tipo de vários dos países com as taxas de matrícula mais baixas. Em geral, dispomos de informação sobre sobrevivência

ou permanência naqueles Estados que apresentam índices altos ou intermediários de matrícula no ensino fundamental.

Assim como ocorre com a taxa de matrícula, em relação a este indicador também podem ser observadas flutuações e até mesmo decrescimentos, o que constitui uma tendência significativa se considerarmos que a taxa decaiu aproximadamente na metade dos países dos quais se dispõe de informação comparável. Si considerarmos o último número disponível para cada país, apenas 9 países apresentam uma taxa superior a 90%. O mandato estabelece que 100% das crianças devem concluir seu ensino fundamental, contudo, se nos ativermos a estas cifras, será difícil pensar que em apenas seis anos – até 2010 – todos os países do continente atingirão esta meta, considerando que na maioria deles, 90% ou menos da população que ingressa na escola chega à 5ª. série, aos quais se somam aqueles que nem sequer puderam ingressar.

É interessante comparar estes números com os referentes à matrícula analisados no começo deste capítulo.

QUADRO 4: Distribuição de países de acordo com as taxas líquidas de matrícula no ensino fundamental e as taxas de sobrevivência à 5ª série.

Taxa líquida de matrícula	Quantidade de países com taxas líquidas em ensino fundamental dentro de cada faixa	Porcentagem de países com taxas de matrícula primária dentro da faixa, em relação ao total de que se tem informação	Quantidade de países com taxas de sobrevivência à 5ª. série dentro de cada faixa	Porcentagem de países com taxas de sobrevivência à 5ª. série dentro da faixa, em relação ao total
De 91 a 100%	18	75%	9	37.5%
De 81 a 90%	6	25%	7	29.2%
De 71 a 80 %	-	-	3	12.5%
70% o menos	-	-	5	20.8%

Para a elaboração deste quadro, foram selecionados aqueles países dos se contava com dados de ambos os indicadores (taxa líquida de matrícula e taxa de sobrevivência à 5ª. série).

Elaboração própria a partir da informação obtida nos Compêndios Mundiais da Educação 2003 e 2004 do Instituto de Estatística da UNESCO.

A partir desta comparação, podemos concluir: apesar de 75% dos países dos quais se tem informação ter uma matrícula líquida de 91% ou mais, apenas 37.5% alcança esses níveis em relação à 5ª. série escolar. Da mesma forma, com exceção do Haiti, não há Estados com uma taxa líquida de matrícula inferior a 81%. Mas quando falamos da porcentagem de crianças escolarizadas que chegam à 5ª. série, um terço dos Estados não chega a 81% nessa faixa.

Deste modo, em relação aos números de sobrevivência à 5^ª. série, é preciso ter em conta dois elementos que incidiriam sobre a diminuição do grau de avanço no cumprimento deste mandato. Em primeiro lugar, como já se disse no início, chegar à 5^ª. série não significa estar perto de concluir o ensino fundamental, já que em muitos países este inclui vários anos a mais. Em alguns países a obtenção do certificado correspondente à educação fundamental comporta o cursado de parte do que, para fins estatísticos, é considerado como ensino médio (ver o ponto seguinte). Em segundo lugar, a taxa de sobrevivência se refere a uma porcentagem sobre as crianças efetivamente matriculadas na escola, de modo que está sendo perdido de vista o número de crianças que não ingressaram e que, obviamente, não chegarão a concluí-la.

Por último, é necessário considerar que esta permanência, mesmo quando alcançada, é efetivada de formas muito heterogêneas, com significativas variações tanto na duração da jornada escolar como na qualidade dos aprendizes.

Acesso ao ensino médio de no mínimo 75% dos jovens

Um olhar inicial sobre os números nos permite observar a ocorrência de avanços muito significativos em relação a este mandato. Em geral, uma ampla maioria mostra uma tendência crescente, chegando em alguns casos a duplicar e inclusive triplicar as taxas que apresentavam há uma década.

QUADRO 5: Taxa líquida de matrícula no ensino médio

* Estimação nacional

** Estimado a partir do UIS

Países	1990 (a)	1994 (b)	1998 (d)	1999/200 0 (e)	2000/20 01 (f)	2001/20 02 (f)
Antigua e Barbuda						
Argentina			74	76	*79	81
Bahamas	86	87		**86		**79
Barbados	80			90	85	87
Belize	29(c)	<u>36</u>		**62	60	
Bolívia	27		68		**67	
Brasil	16		50	68	69	**72
Canadá	93	92		98	**98	
Chile	55	54	57		75	79
Colômbia	38	47	44	54	**57	54
Costa Rica	36	43	70	43	49	51
Dominica					84	
Equador			46	47	48	50
El Salvador	15	21	43			46
Estados Unidos	78	91		87	87	85
Granada					**46	
Guatemala			28	**23	**26	**29
Guiana	71(c)	<u>66(c)</u>		86		
Haiti						
Honduras	19					
Jamaica	61	49	56	**75	74	75
México	46	27	39	**57	**58	**60
Nicarágua	25				36	37
Panamá	50	33	42	**61	**60	**62
Paraguai	25	46	61	**45	**47	**50
Peru		22	53		**66	
Rep. Dominicana				**40	**40	41
Saint Kitts e Nevis					91	
Santa Lucía				**67	**70	**70
San Vicente e las Granadinas					**47	52
Suriname					**54	**63
Trinidad e Tobago				66	**72	**68
Uruguai			66		**70	**72
Venezuela	18	19	50	50	**55	**57

Os dados em *itálico* se referem ao ano anterior ao indicado. Os dados em **negrito** se referem ao ano seguinte ao indicado. Os dados sublinhados se referem ao ano de 1992.

Fontes: (a) *Anuário estatístico 1994*, UNESCO, França, 1994. (b) *Anuário estatístico '98*, UNESCO, USA, 1998. (c) *Balço dos 20 anos do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe*, UNESCO/OREALC. (d) *América Latina e Caribe. Relatório regional países*, Instituto de Estatística da UNESCO, 2001. (e)

Compêndio Mundial da Educação 2003. Comparação das estatísticas da educação no mundo, Instituto de Estatística da UNESCO, Montreal, 2003. (f) *Compêndio Mundial da Educação 2004. Comparação das estatísticas da educação no mundo*, Instituto de Estatística da UNESCO, Montreal, 2004. Nos casos dos dados obtidos a partir das fontes a, b e d, o nome do indicador correspondente é "taxa líquida de escolarização", mas definição é a mesma dada para "taxa líquida de matrícula".

No entanto, este crescimento tão vertiginoso deve dar lugar a alguns interrogantes. Para a definição dos níveis educacionais na construção e leitura de indicadores, em geral se utiliza a Classificação Internacional Normalizada da Educação 1997 (CINE 1997), da UNESCO. Nesta Classificação, o ensino médio compreende os níveis 2 e 3, correspondentes aos dois ciclos nos quais é dividido, estipulando-se que se considera primeiro ciclo do ensino médio aquele que “costuma continuar os programas básicos do ensino fundamental, mas geralmente com uma maior distribuição por matérias e com mais professores especializados ministrando aulas em suas respectivas disciplinas.” (PRIE, 2002: 156). Ao aplicar esta definição, em alguns casos se apresenta como ensino médio o que, historicamente ou de acordo com as certificações previstas pelo sistema educacional, em realidade corresponde aos últimos anos do ensino fundamental. Deste modo, são considerados como ingressados no ensino médio aquelas crianças que estão cursando os últimos anos de seu ensino fundamental, ou seja, que ainda não possuem a certificação a ele correspondente. Isto ocorre em vários países, como a Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, El Salvador, Venezuela, entre outros.

Por exemplo, de acordo com o Anuário estatístico da UNESCO de 1992, considerava-se que o ensino fundamental do Brasil compreendia 8 anos, dos 7 aos 14, e o médio durava três anos, dos 15 aos 17. De acordo com um documento do PRIE de 2002, o nível médio do Brasil se inicia aos 13 anos. Ao similar ocorre na Argentina, onde se considera nível médio o que corresponde ao terceiro ciclo da Educação Geral Básica. Desde modo, o que antes era o último ano do ensino fundamental, agora passa a ser o primeiro ano do ensino médio. No entanto, isto é apenas para fins estatísticos, já que em termos de certificações, há apenas o certificado de aprovação de Ensino Geral Básico, concedido ao finalizar esse terceiro ciclo mencionado. Não contamos como indicadores da Argentina para 1990 que nos permitam comparar, mas sim do Brasil. Neste país, a taxa passa de 16% em 1990 para 50% em 1998, e para 72% em 2001. De fato é esperado o crescimento das taxas, mas um aumento da ordem de 450% não pode ser explicado pelas políticas educacionais desenvolvidas.

Neste sentido, podemos concluir que parte do crescimento de muitos dos países do continente se deve ao fato de estarem sendo consideradas como matriculadas no ensino médio as crianças ainda cursando os últimos anos de seu ensino fundamental.

Independente dos crescimentos gerais em comparação com os indicadores de uma década atrás, constata-se flutuações e decréscimos na matrícula do ensino médio posteriores a 1998. Em alguns países, a diminuição é apenas de um ponto e, em geral, recupera-se no ano seguinte. É o caso da Bolívia, Jamaica e Panamá. Em outros –como Bahamas, Barbados, Colômbia, Estados Unidos, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana- trata-se de uma diferença maior.

Erradicação do analfabetismo

As taxas de analfabetismo na região são altas, superando 10% em uma grande quantidade de países e 20% em vários deles, demonstrando a necessidade de realizar maiores esforços na área. Este fato torna-se mais preocupante se considerarmos a inexistência de informação sobre a quarta parte dos Estados membros, nos quais – com exceção do Canadá e dos Estados Unidos- o analfabetismo provavelmente é um problema considerável.

Alguns casos preocupam particularmente e denunciam como o analfabetismo ainda hoje representa um problema para a região: Guatemala, com 31%; Haiti, com 50,2%; Honduras, com 25%; Nicarágua, com 33,5%.

QUADRO 6: Taxa de analfabetismo

Países	1990	1995	2000
Antigua e Barbuda			
Argentina	4,3	3,7	3,2
Bahamas	5,6	5,0	4,6
Barbados	0,6	0,5	0,3
Belize	10,9	8,4	6,8
Bolívia	21,9	17,9	14,6
Brasil	18,0	15,3	13,1
Canadá			
Chile	6,0	5,1	4,2
Colômbia	11,6	9,9	8,4
Costa Rica	6,1	5,2	4,4
Dominica			
Equador	12,4	10,2	8,4
El Salvador	27,6	24,1	21,3
Estados Unidos			
Granada			
Guatemala	39,0	31,5	35,1
Guiana	2,8	2,1	1,5
Haiti	60,3	55,3	50,2
Honduras	31,9	28,3	25,0
Jamaica	17,8	15,2	13,1
México	12,7	10,5	8,8
Nicarágua	37,3	35,4	33,5
Panamá	11,0	9,4	8,1
Paraguai	9,7	8,1	6,7
Peru	14,5	12,2	10,1
Rep. Dominicana	20,6	18,3	16,3
Saint Kitts e Nevis			
Santa Lucía			
San Vicente e las Granadinas			
Suriname			
Trinidad e Tobago	3,2	2,3	1,7
Uruguai	3,5	2,9	2,4
Venezuela	11,1	9,1	7,5

Informação obtida na página web do Instituto de Estatística da UNESCO:

http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

Como podemos observar na tabela acima, todos os países apresentaram uma diminuição em sua taxa de analfabetismo ao longo dos anos 90, o que aparece como uma tendência geral e continuada. No entanto, é preciso fazer uma ressalva: nestes últimos tempos circulou certa preocupação por um retrocesso nos taxas, manifesto inclusive na Cúpula Extraordinária das Américas quando se afirmou na Declaração –tal como já foi citado mais acima- que o aumento das taxas de analfabetismo em muitos países do Hemisfério é um assunto cuja gravidade requer a ação imediata dos mandatários.

Eliminação das disparidades de gênero no ensino fundamental e médio

Na maior parte dos países dos quais se têm informação, não são observadas disparidades de gênero significativas em relação à matrícula no ensino fundamental. Há alguns casos representativos de um grupo menor, os quais, contudo, devem ser considerados. Em sete dos Estados membros dos quais se dispõe de informação, existe uma diferença superior a 1 ponto, dentre os quais cinco apresentam uma diferença maior a favor dos homens, e outros dois a favor das mulheres.

QUADRO 7: Taxa líquida de matrícula de mulheres e homens no ensino fundamental e médio

* Estimação nacional ** Estimado a partir do UIS

PAÍSES	Taxa líquida de matrícula no ensino fundamental 2001/2002		Taxa líquida de matrícula no ensino médio 2001/2002	
	H	M	H	M
Argentina	100	100	79	83
Bahamas	**85	**88	**79	**79
Barbados	100	100	87	86
Belize	**96	**96	58	53
Bolívia	94	94	**68	**67
Brasil	96	97	**69	**74
Canadá	**100	**100	**97	**98
Chile	87	86	78	79
Colômbia	**87	**86	**51	**56
Costa Rica	90	91	48	53
Dominica	**93	**90	82	87
Equador	99	100	50	50
El Salvador	89	89	45	47
Estados Unidos	92	93	85	85
Granada	**89	**80		
Guatemala	87	83	**30	**29
Honduras	**87	**88		
Jamaica	95	95	73	76
México	99	100	**59	**61
Nicarágua	82	82	34	40
Panamá	99	99	**60	**65
Paraguai	**91	**92	**49	**51
Peru	100	100	67	65
Rep. Dominicana	99	95	35	47
Saint Kitts e Nevis	91	100	83	100
Santa Lucía	**100	**98	**61	**79
San Vicente e las Granadinas	**92	**92	47	57
Suriname	**97	**98	**52	**75
Trinidad e Tobago	**94	**94	**67	**69
Uruguai	89	90	**68	**76
Venezuela	92	93	**53	**62

Os dados em *itálico* correspondem a 2000/2001Fonte: *Compêndio Mundial da Educação 2004. Comparação das estatísticas da educação no mundo*, Instituto de Estatística da UNESCO, Montreal, 2004.

Entre os sete países mencionados, quatro apresentam uma diferença igual ou maior a 4%. Os mais preocupantes neste sentido são Granada e Saint Kitts e Nevis, com diferenças de 9 pontos, no primeiro caso a favor dos homens, e no segundo a favor das mulheres.

Esta situação se modifica notoriamente quando observamos os indicadores correspondentes ao ensino médio, no qual as disparidades de gênero são mais aparentes. Em dois casos, Belize e Peru, a taxa de matrícula no ensino médio dos homens supera a das mulheres em dois pontos ou mais.

Entretanto, em uma amplíssima maioria (19 dos 29 países dos quais contamos com informação) existe uma diferenciada de dois pontos ou mais a favor das mulheres. Em 13 destes países a diferença é de 5 pontos ou mais, chegando, em alguns casos como no da República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucía e Suriname, a superar amplamente os 10 pontos.

O fato de se observarem numerosos casos de significativa disparidade em desfavor dos homens deve trazer novos interrogantes e preocupações, centrados até então nas desvantagens sofridas pelas meninas. A UNICEF (2003) fez referência a esta situação ao assinalar que apesar da disparidade de gênero em nível mundial colocar as meninas em desvantagem, os relatórios reconhecem o fato de, em algumas regiões, ser preocupante a menor matrícula dos meninos em relação a das meninas. Segundo esta OI, nos países industrializados, as meninas tendem a mostrar melhores resultados que os meninos, pelo fato de sua socialização em suas casas lhes permitir se adaptarem melhor ao ambiente da sala de aula. “Além disso, enquanto as meninas da África subsahariana se beneficiam da presença de docentes mulheres, os homens nos países industrializados e na América Latina e Caribe – onde a ampla maioria dos docentes são mulheres- sofrem a ausência de modelos masculinos positivos” (UNICEF, 2003:13, tradução nossa). Contudo, esta hipótese sobre a ausência de docentes masculinos tem sido duramente criticada, propondo-se em seu lugar outra explicação relacionada à formação de estereótipos sexistas. De qualquer modo, seria necessário avaliar quais variáveis influenciam esta situação, em especial nos países com altíssima porcentagem de população abaixo do nível de pobreza.

O certo é que o mandato assinado compromete os Estados a eliminarem as disparidades de gênero até 2005. Contudo, sabendo-se que os números demonstrados são de 2001, é difícil pensar que em tão pouco tempo essas diferenças poderão ser revertidas.

3.2 Dos mandatos aos sistemas educacionais realmente existentes nas Américas.

A busca por indicadores para a região permitiu a comprovação da inexistência ainda vigente sobre informação que torne possível a realização de um seguimento para avaliar os avanços e retrocessos. Da mesma forma, a informação com a qual se conta apresenta inconsistências importantes, observando-se diferenças significativas em números entre um documento e outro, mesmo quando a última fonte de informação é a mesma. Além disso, é importante ter em conta que os indicadores não necessariamente expressam ou são reflexo da realidade dos fatos ocorridos nas instituições educacionais. O acesso a um determinado nível escolar, por si só, não diz nada sobre o que ocorre de fato nas salas. O cerne da questão é: em quais instituições os diversos grupos sociais entram? Que experiências estas lhes oferecerem? O que aprendem nelas?

Independentemente destas ressalvas, se de fato os indicadores revelam algo em seu conjunto são justamente os avanços conquistados em relação a alguns dos mandatos das Cúpulas, contudo a situação atual ainda está muito distante daquela que se espera de acordo com os compromissos assumidos. Certamente, as tarefas pendentes não correspondem apenas ao campo educacional. Alcançar uma melhoria substantiva no acesso e na permanência, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, dependerá da implementação de políticas sociais de envergadura e de uma mudança radical de sentido na tendência regressiva dos últimos vinte anos em relação à concentração da riqueza. Se políticas orientadas à redistribuição das riquezas não forem desenvolvidas, será muito difícil pensar em conquistar a permanência de crianças e jovens no sistema em condições adequadas e com constância.

A mesma conclusão dirigida ao plano nacional, vale também para o nível internacional. Se a distribuição de recursos não se tornar mais eqüitativa em nível mundial e regional; se a brecha que separa o pequeno grupo de países ricos do enorme grupo de países subdesenvolvidos não diminuir, será difícil pensar na possibilidade de cumprir estes mandatos educacionais. No caso das Cúpulas das Américas, esta enorme diferença pode ser observada entre o Canadá e os Estados Unidos, em relação aos outros 32 países do continente integrantes deste processo.

De acordo com as afirmações de Rosa Maria Torres (2004) sobre cooperação internacional, tanto em relação à diminuição da pobreza quanto à qualidade da educação, os progressos são nulos ou reconhecidamente “modestos”.

O Processo de Cúpulas está completando 10 anos e, como já afirmamos, a situação dos sistemas educacionais nos países membros evidencia como os compromissos educacionais mais concretos assumidos para 2010 estão ainda muito longe de serem cumpridos. O direito à educação continua sendo uma dívida pendente nos países da região, e se não se desenvolverem

modelos sociais e econômicos mais justos e igualitários, as declarações e os compromissos assinados terão sido inúteis.

4. A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE CÚPULAS

A democracia constitui uma das principais preocupações do processo de Cúpulas das Américas, em especial como pré-requisito para o desenvolvimento e também para o funcionamento das medidas vinculadas ao livre comércio. A idéia de democracia desenvolvida no processo de Cúpulas recupera os principais debates e preocupações que, desde a década de 70 e em meio à crise do Estado de bem-estar, tem estado associadas aos problemas de governabilidade da região, em especial dos países da América Latina. Nos anos 70, a idéia de governabilidade foi formulada pela Comissão Trilateral a partir de uma interpretação claramente conservadora, a qual associava a democracia com a sobrecarga de demandas sociais e a falta de eficácia dos Estados em responder a estas demandas, situação que produziria estados de ingovernabilidade. Nesta linha, as estratégias propostas para a superação da suposta crise de governabilidade enfrentada pelos Estados se basearam em modelos de disciplinamento social (Filmus, 1995). O debate em torno dos problemas de governabilidade e os modos de recomposição estatal foram retomados nos anos 90, a partir dos documentos elaborados pelos organismos de financiamento internacional, em particular o Banco Mundial e o BID. A recuperação do conceito de governabilidade no início dos anos 90 não superou a interpretação conservadora responsável por restringir o conceito a um problema de eficácia administrativa ou de boa condução e gerenciamento do aparelho de governo.

Nas Cúpulas das Américas, a idéia de democracia aparece associada aos problemas em torno da governabilidade. Por um lado, encontra-se associada à luta contra a corrupção e o tráfico de drogas, a eliminação do terrorismo e o fomento da confiança mútua entre Estados, assim como a vigência do Estado de direito e a proteção dos direitos humanos. A idéia de democracia como governabilidade no Processo de Cúpulas está diretamente associada à garantia das condições para o estabelecimento de uma área de livre comércio, a qual constitui um dos objetivos principais orientadores deste processo. Por outro lado, a idéia de democracia presente nas Cúpulas está vinculada aos processos de reforma do Estado e à criação de mecanismos de transparência e prestação de contas aos cidadãos, em conjunto com uma importante ênfase na descentralização, no reforço dos governos locais e no “empoderamento”²⁴ das organizações da sociedade civil. A partir desta lógica, retoma-se do modelo da “democracia legal” seus aspectos mais liberais vinculados à garantia da existência de espaços na sociedade civil isentos da ação estatal, conjugados a aspectos conservadores associados à garantia da ordem.

Esta dualidade de fato está presente ao longo de todo o Processo de Cúpula, mas existem diferenças na ênfase dada a ela nas diversas Cúpulas, em uma trajetória que vai desde uma concepção mais conservadora da democracia associada à governabilidade e à vigência do

²⁴ O termo, atualmente muito utilizado nas Ciências Sociais, vem do inglês “empowerment”, conceito que faz referência à “devolução” de poder do centro para os espaços locais ou do Estado para a sociedade civil.

Estado de direito²⁵, até concepções cuja matriz incorpora cada vez mais idéias de “empoderamento” da sociedade civil e reforço de modelos de gestão local, como meios para garantir uma ação estatal mais eficiente.

No entanto, faz-se necessário notar a presença inerente no Processo de Cúpulas de uma visão minimalista da democracia, restrita à democracia legal e ao Estado de direito, mais que ao desenvolvimento de democracias que garantam a todos os cidadãos o exercício de seus direitos através de processos de distribuição social.

Em relação ao vínculo entre educação e democracia, a Primeira Cúpula se centraliza em temas de acesso, no contexto da erradicação da pobreza; a Segunda Cúpula incorpora aspectos relacionados à educação em valores democráticos; a Terceira retoma as considerações da Segunda e agrega uma perspectiva relacionada a mudanças nas formas de gestão do sistema e das instituições educacionais, na mesma linha que as idéias de democracia associadas à reforma do Estado em termos de descentralização da gestão.

Para analisar o impacto das Cúpulas das Américas na democratização dos sistemas educacionais, é necessário retomarmos ao menos três dimensões vinculadas à democratização da educação: os aspectos relativos à ampliação da cobertura do sistema educacional tanto sobre a inclusão de setores sociais tradicionalmente excluídos dos diferentes níveis do sistema quanto à permanência dos estudantes; uma dimensão relativa ao governo do sistema educacional, que compreende tanto o relativo ao papel do Estado em matéria educacional quanto às formas de coordenar as instituições educacionais e os modos de participação dos diversos atores vinculados ao processo educativo; e uma terceira dimensão da democratização da educação, cuja orientação remete a uma democratização qualitativa em termos dos saberes que são valorizados, ensinados e recriados nas escolas.

A necessidade de democratização da educação não é um tema passível de ser inserido na agenda das Cúpulas com esta formulação. Contudo, o problema da necessidade de ampliação do acesso ao sistema educacional é efetivamente uma preocupação das Cúpulas, apesar de não ser formulado a partir do ponto de vista de uma democratização. Neste sentido, elaboram-se mandatos relacionados à garantia do acesso universal à educação primária, ao aumento na taxa de conclusão da escola primária e de acesso à escola média, presentes nas três Cúpulas. Também poderiam ser incluídos neste grupo os mandatos vinculados ao acesso de minorias específicas e de atenção à diversidade cultural, assim como também alguns programas compensatórios de atendimento à pobreza e problemáticas sociais a partir da preocupação com a equidade.

Em relação à segunda dimensão da democratização da educação –o governo do sistema- aparecem nas três Cúpulas mandatos relacionados ao apoio à descentralização e à

²⁵ Entendido no sentido saxão de “rule of law”, isto é, vigência da lei e garantias constitucionais.

participação na tomada de decisões de diversos membros da comunidade, em conjunto com o estabelecimento de mecanismos geralmente centralizados de avaliação da educação.

Em contrapartida, a terceira dimensão de democratização da educação não parece ser uma preocupação central do Processo de Cúpulas. Mesmo diante do fato de em outros mandatos aparecerem referências ao reconhecimento das diferenças culturais e à formação em valores democráticos, este reconhecimento não parece estar associado a um questionamento do que conta como conhecimento socialmente significativo nas escolas, que possa contribuir para a modificação de padrões de desigualdade existentes.

A democratização da educação como ampliação do acesso e da permanência no sistema educacional

Em todos os países analisados existem programas destinados à ampliação do acesso e permanência no sistema educacional. Os tipos de programas variam em seus destinatários, grau de cobertura, formas de execução e objetivos. Diversos programas poderiam ser englobados nesta dimensão de democratização da educação, dentre os quais encontramos programas enfocados nos diversos níveis do sistema (principalmente inicial, básico e médio) e outros destinados à inclusão de setores excluídos da escola definidos por sua condição de gênero, etnia ou situação social, incluindo-se programas de multiculturalidade e programas compensatórios focalizados. Podemos citar o programa de 900 escolas no Chile desenvolvido desde 1989, o Programa de Combate ao Atraso Educacional (PARE) no México desde 1992, ou o Plano Social Educacional na Argentina, somando a estes programas de bolsas como o Programa Nacional de Bolsas na Argentina ou o Bolsa-Escola no Brasil.

Apesar da existência deste tipo de programas, a maioria dos quais vêm sendo desenvolvidos anteriormente ao atual processo de Cúpulas, ainda é preciso ressaltar que independente dos avanços em alguns pontos dos mandatos das Cúpulas, ainda faltar percorrer um longo trecho para a conquista das metas de acesso propostas. Os indicadores mostram não somente o quão longe muitos países ainda estão de cumpri-las, mas principalmente as marcadas diferenças entre eles em função da possibilidade de desenvolverem políticas para alcançá-las.

A democratização da educação como modificação das formas de governo e administração do sistema

Nas Cúpulas das Américas, a dimensão da democratização da educação enfocada pelo governo dos sistemas educacionais aparece em mandatos vinculados ao apoio à descentralização desses sistemas, à promoção da participação de diversos setores da comunidade na administração da educação e no reforço da autonomia das instituições educacionais e do papel dos diretores.

A partir das reformas dos anos 90, numerosos países da região implementaram políticas de transferência de responsabilidade em matéria educacional do governo central para governos

loais (estaduais ou municipais), assim como também de reforço da autonomia das instituições educacionais para se encarregarem de temas relacionados à gestão pedagógica e administrativa dos estabelecimentos e o uso de recursos. Muitas destas transformações ocorreram em meio a novos modelos de gestão, programas destinados ao desenvolvimento da competição entre escolas e modificações nas formas de concessão dos recursos estatais.

Na maioria dos casos, as políticas de “descentralização” educacional foram acompanhadas ou precedidas pela implementação de sistemas centralizados de avaliação da educação.

Podemos mencionar diversas políticas como exemplos da delegação da responsabilidade pela educação desde níveis centrais para níveis locais, muitas das quais foram desenvolvidas anteriormente ao Processo de Cúpulas: a política de transferência das instituições educacionais do governo nacional para as províncias na Argentina em 1978 e 1992; a municipalização da educação no Chile durante a ditadura militar; o Programa de Modernização Educacional mexicano desenvolvido a partir de 1992; as modificações na responsabilidade pela educação entre as diversas instâncias de governo no Brasil, a partir da sanção da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996. Entre as políticas relacionadas ao aumento da margem de autonomia das instituições educacionais é possível mencionar os casos do Chile, as escolas autônomas da Nicarágua, alguns programas de estados e municípios do Brasil e, mais recentemente, as escolas auto-gestionadas em São Luis, Argentina, entre outras muitas experiências. Várias das propostas de autonomia escolar desenvolvidas na América Latina foram acompanhadas pela implementação de subsídios à demanda, como a subvenção por aluno (No Chile, em San Luis e Argentina, por exemplo).

Até que ponto este tipo de políticas pode redundar em uma democratização ou não do governo da educação? Este tema é estreitamente relacionado ao contexto no qual elas são desenvolvidas e os objetivos que as impulsionam. Neste sentido, políticas como as desenvolvidas no Chile através de modelos gerenciais de gestão, financiamento da demanda e competição entre escolas, parecem ser muito menos propensos a uma democratização da educação no sentido de participação comunitária no governo da educação e na definição de seus fins e conteúdos políticos que outras políticas orientadas à modificação das formas de governo ou do sistema educacional, desenvolvidas em meio a processos de democratização mais amplos, como é o caso do modelo de Escola Cidadã no Brasil.

Neste sentido, é importante diferenciarmos as escassas propostas substantivas de democratização da tendência hegemônica dos processos de descentralização e de autonomia escolar em desenvolvimento na região desde os anos 90, o qual não necessariamente implica em uma delegação de poder, mas no fato de em numerosas ocasiões se tratarem de mecanismos de transferência de responsabilidade do Estado central para os governos locais ou para a sociedade. A maioria das medidas de descentralização implementadas não parece ter sido dirigida a partir

de medidas de corte político com tendências a uma redistribuição de poder na sociedade, mas muito mais a partir do diagnóstico de problemas de eficiência do Estado na administração da educação.

A perspectiva presente nas Cúpulas parece estar mais de acordo com estas linhas de descentralização e autonomia, hegemônicas durante os anos 90. A democratização da educação na dimensão do governo do sistema e das instituições educacionais parece encontrar nas Cúpulas uma perspectiva limitada, na qual são priorizados os aspectos administrativos em detrimento dos propriamente políticos. Some-se a isso o fato da educação ser entendida neste Processo a partir de um olhar setorial totalmente desvinculado de processos de democratização social mais amplos, particularmente no que se refere à distribuição de recursos e poder na sociedade.

Conseqüentemente, subentende-se a existência de uma concepção da democracia formal e minimalista inerente às Cúpulas, incapaz de questionar as desigualdades que atentam contra o pleno exercício da democracia. As Cúpulas legitimam um modelo de democracia formal sobre uma base material desigual que de modo algum constitui o ponto de partida sobre o qual este Processo se ergue.

5. A EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE CÚPULAS: CONTRADIÇÕES ENTRE DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E LIVRE COMÉRCIO

Para o Processo de Cúpulas, a educação constitui uma prioridade que retoma as orientações políticas reformadoras próprias dos anos 90, centradas no paradigma do conhecimento e da sociedade da informação; no estabelecimento de uma cultura da avaliação e na comparação dos sistemas educacionais através da definição de padrões e indicadores comuns; na construção de espaços regionais de intercâmbio de experiências para a superação das situações de exclusão social e, por último, no estabelecimento de novas formas de gestão para os sistemas educacionais. Neste contexto, a educação é considerada tanto a partir de sua contribuição para o crescimento econômico quanto para a obtenção de maiores níveis de equidade e redução da pobreza.

Nas duas primeiras Cúpulas das Américas, os compromissos firmados se inscrevem em duas tendências que caracterizaram as políticas sociais dos últimos vinte anos: a primazia do enfoque econômico em questões sociais e o desenvolvimento de políticas focalizadas. O enfoque econômico em relação à educação torna-se evidente quando esta é associada à economia global do conhecimento e ao desenvolvimento de capacidades que assegurem as melhores condições de competitividade e produtividade. Por outro lado, é no contexto das Cúpulas que vem sendo impulsionada a formação do ALCA, no qual a educação é considerada como mais um serviço comercializável, assim como o turismo, os serviços financeiros, etc.

Nas Cúpulas –particularmente na primeira Cúpula- também foram firmados acordos nos quais a educação era pensada como política focalizada para atender determinadas problemáticas como a discriminação, a pobreza, o cuidado com o meio ambiente, sem se integrar em um projeto social mais amplo. Estas duas linhas de abordagem da educação – mercantilização e focalização – sustentam-se ao longo de todo o processo.

Foi assinado durante a Primeira Cúpula o mandato de maior difusão e permanência neste Processo, o qual foi recuperado nos Planos de Ação assinados nas reuniões de mandatários posteriores à primeira. Relacionando-se ao acesso e permanência, este mandato estabelece a garantia do acesso universal a uma educação fundamental de qualidade e busca por alcançar para o ano de 2010 uma taxa de conclusão da escola fundamental de 100%, além de uma taxa de inscrição no ensino médio de no mínimo 75%. Da mesma forma, serão elaborados programas para erradicar o analfabetismo e impedir o ausentismo escolar não justificado.

Os outros mandatos acordados durante este Processo respondem aos eixos das reformas educacionais da última década os quais, no marco dos processos de reforma do Estado, foram impulsionadas em boa medida pelos organismos internacionais: estabelecimento de sistemas de avaliação; desenvolvimento de políticas focalizadas para atender a pobreza gerada pelas políticas de ajuste; modificação da carreira docente pela flexibilização das relações trabalhistas;

formação para o trabalho abordada em termos de competições; e ênfase nas novas formas de gestão, no contexto das políticas de descentralização.

Contudo, na Terceira Cúpula, estas orientações começam a se articular a outras, na tentativa de recuperar um maior espaço para as políticas sociais. Em Québec, os compromissos e responsabilidades assumidos pelos Estados não são mais definidos em termos econômicos, nem se reduzem ao atendimento de grupos prioritários, mas há uma preocupação com a garantia de maiores níveis de igualdade. Mandatos como os vinculados à superação da desigualdade social, ao fortalecimento dos sistemas educacionais e à melhoria das condições de serviço dos docentes, evidenciam certo interesse por reinserir a educação em um projeto político-social mais amplo, distanciando-se das concepções de puro caráter assistencialista. As linhas anteriores de mercantilização e focalização da educação não desaparecem, ao contrário, mas agora aparecem misturadas a este novo discurso.

Esta mudança indica o quanto as Cúpulas sofreram o impacto da revisão das políticas impulsionadas pelos organismos internacionais, motivada pelos fortes questionamentos sobre as conseqüências dos ajustes estruturais e das reformas promovidas como parte do programa de reestruturação neoliberal. A Terceira Cúpula das Américas foi realizada em 2001, quando então se multiplicavam as ações e movimentos críticos que questionavam os acordos da OMC, a formação do ALCA e as orientações de política em nível internacional, dentre os quais destacamos: o início do desenvolvimento periódico do Fórum Social Mundial e diversos fóruns temáticos; a organização das Cúpulas dos Povos, paralelamente às Cúpulas das Américas, com uma postura crítica a respeito dos acordos nelas firmados; diversas ações de protesto diante de eventos considerados como representativos da ordem neoliberal, como os acontecimentos de Seattle em 1999 em ocasião da reunião ministerial da OMC, as mobilizações em Praga por motivo da reunião do FMI e do Banco Mundial em 2000, e o protesto em Gênova contra a Cúpula do G8 no ano de 2001, entre muitas outras.

Apesar de ser possível perceber novos ares nos documentos assinados em Quebec, ainda é necessário esclarecer que a centralidade e importância do comércio e do investimento em todo este Processo se mantêm, fato imaginável se considerarmos que o ALCA foi o propósito pelo qual este Processo teve início e se susteve em movimento.

Considerando as características do Processo de Cúpulas e seus mecanismos institucionais, os compromissos e mandatos ali firmados, as orientações de política – particularmente aquelas relacionadas às questões sociais e educacionais – acordadas ao longo deste processo e os avanços alcançados nos Estados membros em relação aos mandatos assinados, podemos formular algumas observações e reflexões.

5.1 Do desenvolvismo ao neoliberalismo: o desaparecimento da perspectiva social

As primeiras cúpulas de chefes de Estado americanos, identificadas como “cúpulas históricas”, ocorreram entre 1956 e 1967, em um contexto de pleno auge do Estado de Bem-estar e do desenvolvismo. Apesar de algumas das questões tratadas nestas reuniões serem questionáveis, é indubitável que nos documentos nelas assinados, a educação, a ciência e a tecnologia são pensadas em função do desenvolvimento integral e do bem-estar social.

O novo Processo de Cúpulas se inicia em um momento de clara hegemonia do neoliberalismo. A mediados dos anos 90, a maior parte dos governos em nosso continente faz sua as premissas do Consenso de Whashington: reforma do Estado; privatização; abertura das economias nacionais ao capital internacional; apoio aos pólos de desenvolvimento e/ou às elites prósperas cujo crescimento acabaria produzindo riquezas que favoreceriam os setores excluídos, ou seja, a conhecida “teoria do derrame” (Listar, 20020). No entanto, o crescimento não foi acompanhado por uma melhora na situação do conjunto da população; ao contrário, acentuou-se a desigualdade na distribuição de renda em todos os países, particularmente na América Latina.

As duas primeiras Cúpulas do novo processo – Miami e Santiago do Chile – inscrevem-se claramente neste modelo, o que pode ser observado ao se lerem as Declarações e os Planos de Ação firmados. Mesmo sendo possível identificar pontos de contato entre as orientações de política das cúpulas históricas e das novas Cúpulas, as discontinuidades entre elas são mais evidentes.

Neste contexto, o lugar conferido à educação e a forma pela qual esta é concebida se modificam substancialmente. Há uma diluição do vínculo entre educação e desenvolvimento integral e bem-estar social, reforçando sua relação com o desenvolvimento econômico e a competitividade. Simultaneamente, a educação pública é apresentada mais como um paliativo do que como um dever do Estado para com toda a sociedade.

Em consonância com os objetivos de limitar as políticas sociais e desenvolver políticas focalizadas, próprios do modelo neoliberal, a educação pública é apresentada como resposta a situações problemáticas e orientada ao atendimento dos setores excluídos. Há uma redefinição da responsabilidade do Estado em matéria educacional, passando a desenvolver políticas de atendimento à diversidade e a pobreza. Deste modo, a política educativa perde a referência de um direito social a ser garantido de modo igualitário para todos.

Nos mandatos de 1967, a ciência e a técnica integram juntamente com a educação a cultura e a saúde, o conjunto de aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social. Nas Cúpulas atuais, ao contrário, a ciência e a tecnologia são apresentadas em termos de desenvolvimento exclusivamente econômico ou de atendimento de problemáticas vinculadas ao meio ambiente ou a catástrofes naturais.

Em síntese, as funções da educação, da ciência e da tecnologia são identificadas a questões econômicas como assegurar melhores condições de competitividade e produtividade, e de participação na economia global do conhecimento, ainda que no primeiro caso também se faça referência à diminuição da pobreza e da discriminação, enquanto os outros dois se concentram nos benefícios da produção e do comércio, propondo dar maior espaço às iniciativas promovidas por interesses do setor privado e ao desenvolvimento de relações entre a Universidade e a indústria.

Apesar do compromisso assumido pelos governos de se comprometerem a atingir o acesso e conclusão universal da educação básica, o direito à educação não é um dos temas em debate nas Cúpulas. Muito menor é sua presença nos documentos nelas assinados: não se faz qualquer menção a este direito em nenhum deles²⁶.

5.2 Democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentável

Estes três termos definem os eixos estruturais das temáticas transversais deste Processo. Foram definidos ainda na Primeira Cúpula, mas se mantêm vigentes nas seguintes como objetivos centrais em todas as Declarações e Planos de Ação.

Contudo, estes termos aparecem sob diferentes aspectos em cada reunião de mandatários: na forma pela qual a democracia e o desenvolvimento são colocados; sobre o peso relativo dado a cada um dos três ou como alguns deles oculta os outros; e em relação às orientações de política estabelecidas para estes objetivos. Dos três, o livre comércio é o que se sustenta sem maiores modificações e com igual força ao longo de toda a década, centrado na conformação da Área de Livre Comércio das Américas.

Formular estes objetivos de maneira conjunta constitui uma contradição essencial do processo de Cúpulas: o projeto do ALCA, por um lado, e a democracia e o desenvolvimento, por outro.

O ALCA e, em geral, os tratados de livre comércio, propõem-se a assegurar a livre circulação de capital e mercadorias, em consonância com os postulados básicos da proposta neoliberal, contemplando a liberalização progressiva de impostos e taxas. Caso o ALCA venha de fato a firmar-se, seria formada então uma zona econômica de escala continental em benefício das corporações transnacionais, prejudicando seriamente as soberanias dos Estados e, com elas, suas possibilidades de decidir e implementar políticas públicas orientadas ao bem comum e ao desenvolvimento social (Feldfeber e Saforcada, 2005).

²⁶ Vale esclarecer que de fato se faz referência em todas as Declarações e Planos de Ação das Cúpulas aos direitos humanos, tanto em termos genéricos como se referindo especificamente à Declaração das Nações Unidas, na qual se inclui o direito à educação. Contudo, em relação a outras temáticas, estes direitos são mencionados especificamente, como por exemplo o direito ao devido processo, o direito ao trabalho, o direito à liberdade de imprensa, o direito ao voto, etc.

A democracia é incompatível com o processo de negociação do acordo de livre comércio, o qual tem sido desenvolvido às costas da opinião pública, sem espaços de discussão ou a participação da cidadania. Grande parte das negociações são feitas sem uma divulgação de seus propósitos ou então utilizando um vocabulário técnico que torna seu conteúdo inacessível para a maior parte das pessoas (Internacional de Serviços Públicos da Educação, 2000).

Além disso, este tratado outorgaria um poder extraordinário às empresas e iniciativas comerciais, limitando o poder regulador dos Estados. As políticas sociais atualmente desenvolvidas pelo Estado poderiam se ver limitadas, já que os fornecedores comerciais de serviços de educação —e sociais em geral— demandariam benefícios semelhantes aos das instituições públicas apoiados sobre os princípios de Tratamento Nacional e Tratamento da Nação Mais Favorecida. Da mesma forma, diminuiriam as possibilidades do Estado regulamentar as iniciativas privadas em defesa do bem comum, pois este poder poderia ser questionado.

Apesar do texto do acordo mencionar o fato dos serviços prestados no exercício de poderes governamentais representarem uma exceção, em seguida o mesmo texto esclarece que são considerados serviços administrados no exercício de poderes governamentais aqueles que não sejam prestados em condições comerciais nem em competição com outros prestadores. Neste sentido, a educação não poderia ser considerada como um serviço “fornecido no exercício de poderes governamentais” pois praticamente em todos os países existem serviços educacionais não fornecidos pelo governo, ficando portanto incluída entre os setores passíveis de abertura ao livre comércio.

Também fica explícito no texto que não estão incluídos entre os serviços administrados no exercício de poderes governamentais as “atividades realizadas por uma entidade pública por conta ou com garantia do Estado, ou com utilização de recursos financeiros deste”, estabelecendo que nenhuma disposição será interpretada no sentido de impedir a prestação de serviços ou a realização de funções tais como oferecer serviços de segurança social ou bem-estar social, educação pública, saúde e proteção da infância. Contudo, uma formulação como “não impedir a prestação de serviços ou a realização de funções (...) de educação pública” deixa aberta a possibilidade de formação de um mercado de serviços educacionais, no qual o Estado teria poucas ou nulas possibilidades de regulamentação e controle para garantir a qualidade e a igualdade, um dos objetivos originários da educação pública.

Se o desenvolvimento sustentável é definido como um princípio no qual se considera tanto a dimensão ambiental quanto a social, o projeto do ALCA também é contraditório em relação a ele, pelas mesmas razões já expostas.

Contudo, esta aparente contradição é resolvida através da focalização e mercantilização das políticas sociais. Ou seja, passam a se configurar mercados correspondentes aos serviços sociais —o mercado educacional, o mercado da saúde, o mercado dos seguros sociais, etc.—,

sustentando os serviços públicos apenas para aqueles que não podem procurá-los, ou seja, focalizando-os sobre os “marginalizados”, os pobres, destinatários de ações assistencialistas.

Quanto à democracia, esta contradição também é resolvida quando se apela para a participação da sociedade civil, mas com uma dinâmica que acaba sendo uma focalização da participação, ao se estabelecerem mecanismos limitadores desta participação a certas OSC (as devidamente autorizadas), em espaços aparentes ou formais de participação que não incidem na tomada de decisões nem nas discussões inerentes ao processo de negociação dos acordos e mandatos firmados. Sua expressão, em geral, se reduz a consultas isoladas formuladas em fóruns abertos nas páginas da internet ou a reuniões com a OSC, cuja participação é restrita a pessoas autorizadas e que dispõem de tempos e espaços limitados para se expressar.

Em torno das Cúpulas das Américas foram criadas até a presente data duas alianças de OSC. Uma é a Aliança Social Continental (ASC), formada por um conjunto de organizações e movimentos sociais de oposição ao ALCA cuja visão crítica é contrária ao modelo de integração hemisférica proposto pelas Cúpulas. A segunda aliança está composta por três ONGs – Corporação Participa do Chile; a Fundação Grupo Esquel, dos Estados Unidos; e a Fundação Canadense para a América Latina (FOCAL), e suas funções dizem respeito à difusão do processo de Cúpulas e ao desenvolvimento do diálogo entre os governos e a sociedade civil. Participam dela majoritariamente ONGs e organizações empresariais (Torres, 2001).

A relação entre educação e democracia nas Cúpulas está enfocada principalmente a partir do ponto de vista do papel que a educação pode ter na vigência ou reforço das condições de governabilidade. São enfatizados aspectos relacionados ao aumento das taxas de acesso à educação e às modificações de algumas pautas de governo e administração dos sistemas educacionais no contexto de processos de descentralização e abertura para a sociedade civil. Contudo, estas relações entre educação e democracia se dão em meio a políticas setoriais que restringem a possibilidade da democratização da educação para a conquista de uma democratização social. O maior destaque nas Cúpulas é concedido à educação como política que assegure condições mínimas de governabilidade democrática, estando ausente a discussão acerca da função política da educação. Os temas que ingressam na agenda das Cúpulas em relação à democracia enfatizam assim temas chave na política internacional norte-americana como os vinculados à segurança, assim como as linhas de reforma do Estado dos anos 90, com uma clara ausência da discussão acerca da redistribuição de recursos e poder no interior e entre os países. Neste sentido, as Cúpulas falam de democracia em sociedades altamente fragmentadas em termos sociais, com uma distribuição desigual da riqueza localizada entre as mais altas do mundo. Desta forma, subjaz no Processo de Cúpulas um modelo de inspiração neoliberal forjado pelo consenso de Washington, ainda identificável particularmente pela ausência dos temas que não ingressam na discussão.

5.3 A configuração de um cenário propício para a comercialização da educação

O Processo de Cúpulas também pode ser lido em termos de sua contribuição para a mercantilização da educação. Por um lado, como já foi mencionado, no seio deste espaço está sendo negociado o ALCA, que retoma os princípios e acordos da OMC, nos quais a educação, a saúde e os serviços sociais representam serviços comerciais a serem liberados, assim como os serviços financeiros, empresariais, de turismo, etc. O simples fato de introduzir a educação entre os serviços cujos mercados devem ser abertos implica em fundamentar a idéia de que a educação pode ser entendida em termos comerciais.

A comercialização da educação impulsionada pelos acordos de livre comércio, requer também certos dispositivos que tornem possível ou comercialmente viável a configuração de um mercado educacional. Nos últimos 20 anos, podemos observar como foram se desenvolvendo diversas tendências e processos que, de maneira mais direta ou sem que fosse seu objetivo explícito, foram formando o que poderíamos identificar como um cenário educacional propício para a comercialização da educação. Trata-se de processos identificáveis em nível internacional, que abrem espaços ou instauram dispositivos necessários ou facilitadores para o desenvolvimento de um mercado de serviços educacionais. Entre estes, podemos identificar três processos principais: o desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação; a privatização; e o impulso da descentralização e dos novos modos de gestão.

A criação de sistemas de informação e avaliação da educação, tanto no nível nacional quanto internacional, responde a um duplo jogo: por um lado, permitem contar com informação necessária e comparável, o que facilita a integração; por outro, são indispensáveis para a introdução de mecanismos de competição e comercialização. Neste contexto, possuem especial relevância a definição de padrões de qualidade educativa a partir dos países centrais e a configuração de rankings. Da mesma forma, a avaliação dos resultados costuma ter como objetivo o desenvolvimento de mecanismos não apenas de competição, mas também de controle, como ocorre quando o salário dos docentes é atrelado à produtividade ou a dotação de recursos nas escolas ocorre em função do rendimento dos alunos nos testes.

Quanto à privatização, o aumento da oferta de educação privada em todos os níveis é um fenômeno observável em muitos países a partir da implementação de políticas destinadas a promover este tipo de oferta. A privatização também se materializa através da introdução de modalidades de financiamento da demanda -pelas quais fundos públicos são destinados a custear a implementação de propostas privadas-, e do incentivo ao aprofundamento dos vínculos entre as instituições públicas de ensino e pesquisa e o setor empresarial, para responder a seus interesses e obter outras fontes de recursos.

Em relação às propostas de descentralização e autonomia, estas políticas costumam se traduzir na implementação de novos modos de gestão que tentam reorientar o governo e a

administração dos sistemas educacionais, prática consoante com as novas formas de conceber a gestão do Estado e dos assuntos públicos derivadas do modelo do Consenso de Washington.

No Processo de Cúpulas, muitos dos mandatos assinados se identificam com estas três tendências, com destaque para a primeira cuja presença inegável pode ser percebida nos compromissos assumidos pelos Estados membros e sobre a qual se fundamenta o desenvolvimento do PRIE, o Projeto Cúpula mais difundido de todos. De qualquer forma, é necessário esclarecer que, até o momento, o PRIE tem orientado sua ação em função do objetivo de integração, dedicando-se primordialmente a desenvolver indicadores comuns. Igualmente chama a atenção o fato de Cuba não ser considerada na informação produzida, sobretudo quando se considera que foram incorporados outros territórios que não integram as Cúpulas.

5.4 Mercantilização e tecnocracia: a sociedade do conhecimento e o imperativo tecnológico

Nos anos 90 começou a ganhar força o discurso da sociedade do conhecimento. Sua origem remonta a algumas décadas anteriores, mas é nesse momento que se instala como tema de debate e de agenda da política educacional, graças aos desenvolvimentos de diversos autores e às contribuições e documentos produzidos pelos organismos internacionais.

Este discurso sustenta que tanto o desempenho nos postos de trabalho quanto o desempenho cidadão (participação política, participação comunitária, etc.) exigem cada vez mais a administração de informação e de conhecimentos, de modo que o conhecimento passa a ser um fator de poder e riqueza, e os mecanismos de produção e distribuição do saber se tornam elementos centrais, tanto social quanto economicamente (Tedesco, 2000).

Este discurso tem um impacto sobre a definição de prioridades de cooperação para os países periféricos. Na região, o documento da CEPAL-UNESCO *“Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”* –documento amplamente difundido, recuperado em múltiplas iniciativas e propostas- considerava que a educação, como transmissão de conhecimento, constituía a variável central de intervenção política para a transformação produtiva no seguinte decênio (referia-se ao decênio 1992-2002) por seu impacto sobre a competitividade econômica, a equidade social e a formação da moderna cidadania (CEPAL-UNESCO, 1992).

O discurso da sociedade do conhecimento se articula ao diálogo sobre a importância das novas tecnologias da informação e da comunicação. A referência à importância da educação, da ciência e da tecnologia em termos de produtividade e competitividade aparece reiteradamente nos acordos firmados no Processo de Cúpulas. A promoção do acesso e desenvolvimento das TIC's constitui uma das principais linhas de trabalho, não apenas pelos mandatos firmados, mas também pelo lugar central por ela ocupado nas Reuniões de Ministros da Educação e nos projetos implementados e financiados pelas Cúpulas. Esta linha de trabalho

tem implicações de consideração em termos comerciais, já que potencializa o mercado destas tecnologias e mobiliza numerosos recursos nacionais e também provenientes de cooperação internacional.

Isto se inscreve em um contexto no qual, sob a idéia de que a tecnologia é o principal gerador de mudanças na sociedade, impôs-se a tese da primazia e urgência de adaptação às TIC's. "O imperativo tecnológico (que diz que tudo tecnicamente possível deve ser feito) promove o retorno, nos anos 80 e 90, do poder da tecnocracia" (Petrella, 2001). Esta tecnocracia está composta hoje por três grandes grupos sociais: o mundo do negócio, que através dos direitos de propriedade intelectual está se apropriando da tecnologia e da ciência mundial; o mundo das grandes estruturas burocráticas, econômicas e militares do poder público, que funcionam nos Estados Unidos e nos demais países centrais, e nos OI como a OMC, o FMI e o Banco Mundial, e o mundo dos cientistas e especialistas dos meios massivos de comunicação, cada vez mais unidos ao mundo dos negócios e às grandes estruturas de poder público. Estes três grupos sustentam e divulgam a necessidade de se adaptar ao progresso tecnológico e impulsionar as novas TIC's para "não ficar para trás" e alcançar o desenvolvimento e o bem-estar econômico e social geral. "Para eles, a mundialização, a desregulamentação da economia, a privatização e a competição são os filhos do progresso tecnológico. É uma insensatez opor-se a eles" (Petrella, 2001).

Esta aliança sustenta não somente a tecnocracia mas também a mercantilização da educação, como vimos no ponto anterior, e está presente nas Cúpulas, concretizando-se através dos acordos assinados e dos projetos promovidos e financiados por elas, como os Projetos Cúpulas, por exemplo.

Estes mandatos, no entanto, estão misturados a outros como: melhorar a formação docente, promover a aprendizagem permanente, promover o acesso de todos a uma educação básica de qualidade, etc., cujos compromissos apresentam formulações tão gerais que fazem com que todos estejam de acordo com eles e possibilitam sua identificação com políticas educacionais antagônicas. Deste modo, configuram um contexto tão amplo que todos os governos poderão exhibir múltiplos exemplos de programas desenvolvidos para cumprir com eles.

Os acordos das Cúpulas formam um leque tão amplo que permite a todos os Estados membros afirmarem estar trabalhando para o cumprimento dos compromissos assumidos, não importa o que estejam fazendo em termos de política educacional, enquanto com isso podem dar um verniz de legitimidade a essas ações por responderem aos acordos internacionais. Por sua vez, o "oficialismo" das Cúpulas pode asseverar o desenvolvimento de numerosas ações cuja tendência aponta para a conquista do cumprimento dos mandatos, a fim de legitimar suas iniciativas e os recursos e energias nelas investidos.

Por outro lado, este amplo guarda-chuva permite que todos se vejam interpelados por esse discurso, enquanto o mesmo adquire uma orientação pela qual se sustenta um acordo hegemônico entre diferentes frações.

6. A MODO DE CONCLUSÃO

Para além das orientações de política e dos espaços de participação gerados a partir das Cúpulas da Américas, nelas foi firmado um conjunto de mandatos, alguns dos quais – aqueles mais difundidos- se referem a maiores níveis de acesso e permanência no sistema escolar. Contudo, passada uma década desde o início deste Processo, os indicadores quantitativos demonstram que apesar dos avanços em alguns pontos dos mandatos das Cúpulas, ainda faltar percorrer um longo trecho para a conquista das metas de acesso propostas.

A situação se torna ainda mais preocupante se consideramos que, na informação correspondente aos últimos anos, já não se observa uma tendência claramente crescente nas taxas de acesso e permanência. Ao contrário, em muitos dos Estados membros podemos observar flutuações ou regressões em vários indicadores, possivelmente como conseqüência das políticas de ajuste neoliberal implementadas nos anos 80 e 90; políticas que aprofundaram a desigualdade na distribuição de renda e que geraram um brutal crescimento da pobreza.

A conquista destes mandatos, contudo, não está unicamente vinculada às políticas educacionais a serem desenvolvidas. Progredir de maneira substantiva nos níveis de acesso e principalmente de permanência, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, dependerá da implementação de políticas promotoras de um processo de democratização mais amplo cujo reflexo implique em uma maior e mais eqüitativa redistribuição da riqueza.

Já se passou mais de meio século desde a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual a educação é reconhecida como um direito. Durante os últimos vinte anos diversas iniciativas foram implementadas em nível regional –entre elas, a das Cúpulas das Américas- baseadas nos compromissos dos Estados vinculados à eliminação do analfabetismo, à universalização da escolaridade básica e à expansão do acesso ao ensino médio. Contudo, o direito à educação não tem se tornado real para a maioria dos cidadãos, constituindo uma dívida ainda pendente entre os direitos da cidadania. Não será possível cumprir os compromissos assinados se não forem desenvolvidas políticas destinadas à conquista de modelos econômicos mais justos e igualitários.

BIBLIOGRAFIA

BORÓN, Atilio (2002) "El ALCA. Del 'Relato Oficial' a la realidad", NoALCA, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, La Habana, Cuba. Disponível em <http://www.eleconomista.cubaweb.cu/noalca/texto/nro1/sumario.html>

CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Santiago do Chile.

FELDFEBER, Myriam e SAFORCADA, Fernanda. *Tratados de libre comercio y educación. Ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*, Departamento de Educación, Serie Cuadernos de Trabajo, Centro Cultural de la Cooperación, Cidade de Buenos Aires (en prensa).

FILMUS, Daniel (1995) "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación* Número 12, Organización de Estados Iberoamericanos.

GAJARDO, Marcela (2003) "La educación y la participación de la sociedad civil". Em: Tussie, D. e Botto, M. (Coord.) (2003) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, FLACSO-Argentina, Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

GENTILI, Pablo. (1994) "El discurso de la calidad como retórica neoconservadora en el campo educativo", em: *Proyecto neoconservador y democracia*, Centro Editor da América Latina, Buenos Aires.

GUDYNAS, Eduardo (2004a) "El ALCA busca una cara social. Presidentes de las Américas se reúnen en Monterrey". Em *Integración Sur*, CLAES/D3E, 10 de janeiro de 2004. Disponível em <http://www.integracionsur.com/>

GUDYNAS, Eduardo (2004b) "El suspiro del león. La declaración de la Cumbre presidencial de Monterrey". Em *Integración Sur*, CLAES/D3E, 15 de janeiro de 2004. Disponível em <http://www.integracionsur.com/>

Instituto de Estadística de la UNESCO, página web: <http://www.uis.unesco.org>

Instituto de Estadística de la UNESCO (2001) *América Latina y el Caribe. Informe regional países*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Société Edition Provence, N  mes. Disponível em:
http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=3772_201&ID2=DO_TOPIC

Instituto de Estadística de la UNESCO (2003) *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal. Disponível em:
http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5456&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

Instituto de Estadística de la UNESCO (2004) *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal. Disponível em:
http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5456&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación (2000) "Grandes expectativas- El futuro del comercio de servicios", França e Bélgica, julho de 2000. Disponível em
<http://www.ei-ie.org>

LLISTAR, David (2003) "El Consenso de Washington una década después". En RAMOS, Laura (2003) *El fracaso del Consenso de Washington*, Observatorio de la Deuda en la Globalización, Icaria Más Madera, Barcelona.

Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.oea.org>

PETRELLA, Ricardo (2001) "La educación víctima de cinco trampas". Disponível em
http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/10_petrella.PDF

PINI, M. (2003) *Escuelas charter y empresas. Un discurso que vende*, LPP e UNSM, Miño e Dávila, Buenos Aires.

Proyecto Regional de Indicadores Educativos (2002) *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*, PRIE, Cumbre de las Américas, Governo do Chile e UNESCO-OREALC, Santiago do Chile, janeiro de 2002. Disponível em:
<http://www.prie.cl/espanol/seccion/N200208081812456527.html#1>

TAMEZ GUERRA, Reyes (2003) *Situación educativa en el Continente: desafíos por enfrentar*, III Reunión de Ministros de Educación de las Américas, CIDI-OEA, agosto de 2003.

TORRES, Rosa M. (2004) "Justicia económica y justicia educativa: más allá de la retórica del 'alivio de la pobreza' e el 'mejoramiento de la calidad de la educación'", Conferencia Magistral, XII Congreso Mundial de Sociedades de Educación Comparada "Justicia social y educación", La Habana, 25 a 29 de outubro de 2004.

TEDESCO, J. C. (2000) *Educación en la Sociedad del Conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

TORRES, Rosa M. (2001) "'Cooperación Internacional' em educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema?", *Cadernos de Pedagogía*, N° 308, Barcelona, Dezembro de 2001.

UNESCO (1994) *Anuário estatístico 1994*, França.

UNESCO (1998) *Anuário estatístico '98*, Estados Unidos da América.

UNESCO/OREALC (2001) *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Documento de Trabalho, UNESCO, ano 2001. Disponível em: <http://www.unesco.cl/0302020201.htm>

Unidad de Desarrollo Social y Educación, Organización de los Estados Americanos, página web oficial: <http://www.oas.org/udse/>